

**INFORME N° DFOE-CAP-IF-00012-2022**

10 de octubre, 2022

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL MODELO  
DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
PÚBLICA

**2022**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
Origen de la Auditoría	6
Objetivo	6
Alcance	6
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Generalidades acerca del objeto de auditoría	7
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	9
Siglas	9
<b>2. Resultados</b>	<b>10</b>
Gobernanza de la infraestructura educativa	10
La gobernanza de la infraestructura educativa es compleja y fragmentada	10
Estrategia y estructura de la infraestructura educativa	13
La gestión de la infraestructura educativa carece de una visión sistémica y prospectiva	14
Procesos de la infraestructura educativa	16
Los procesos de infraestructura educativa no son sistemáticos ni simplificados	16
Sistema de información de la infraestructura educativa	18
El MEP carece de información sistemática, confiable y oportuna sobre la gestión de infraestructura educativa	18
<b>3. Conclusiones</b>	<b>20</b>
<b>4. Disposiciones</b>	<b>21</b>
A la Master Anna Katharina Müller Castro, Ministra de Educación Pública o a quien en su lugar ocupe el cargo	21
Al Ingeniero Álvaro Mata Leitón, Director de Infraestructura Educativa o a quien en su lugar ocupe el cargo	21
A la Licenciada Sofía Ramírez González Viceministra Administrativa y al Licenciado José Leonardo Sánchez Hernández Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional o a quienes en su lugar ocupen el cargo	22

## Resumen Ejecutivo

### ¿Qué examinamos?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si el modelo de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública cumple con el marco regulatorio y prácticas aplicables. El periodo evaluado comprendió entre el 1 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2022.

### ¿Por qué es importante?

La infraestructura educativa, según la política vigente en esta materia, se refiere a los bienes muebles e inmuebles destinados a la educación, que constituyen el espacio físico en el cual se implementan los planes y programas oficiales de estudios y actividades extracurriculares, así como los servicios e instalaciones necesarios para su operación.

Al respecto, un modelo de infraestructura educativa con una gobernanza efectiva, una estrategia y procesos articulados y una eficiente gestión de la información, es relevante ya que permite a la comunidad educativa disponer de espacios físicos que resguarden su seguridad e integridad física, que sean estimulantes para la enseñanza y el aprendizaje, promuevan la inclusividad y accesibilidad, y contribuyan a la continuidad y sostenibilidad del servicio. Aunado a que para el periodo 2017-2021 se han transferido ₡179.723 millones a las Juntas de Educación y Administrativas para infraestructura y a junio de 2022 el Ministerio de Educación Pública ha ejecutado transferencias por ₡2.034 millones.

### ¿Qué encontramos?

Se determinó que el modelo de infraestructura del Ministerio de Educación Pública no cumple con la normativa y prácticas aplicables, debido a la ausencia e implementación parcial de elementos indispensables para gestionar la gobernanza, estrategia, estructura, procesos e información en esa materia, lo cual limita el alcance de los propósitos esperados.

En ese sentido, se evidencia una gobernanza compleja y fragmentada, que implica la coordinación de muchas partes, sean internas o externas, sin que exista claridad respecto a los roles y funciones, por ejemplo, se asignan funciones similares a diferentes direcciones. Asimismo, se identifican dificultades para involucrar al nivel regional, que manifiesta no participar en la definición de los proyectos y desconocer los criterios de priorización que utiliza el nivel central.

A nivel externo, no se dispone de mecanismos para involucrar y articular la participación de otros actores, como las Municipalidades, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y las Juntas de Educación y Administrativas, quienes tienen responsabilidades establecidas en la normativa vigente, tal es el caso de los Gobiernos Locales que, aunque asignan recursos a las Juntas, estos no son considerados por el Ministerio de Educación Pública en su planificación anual para la definición de los proyectos a ejecutar durante el año.

En lo que respecta a la estrategia y estructura, la gestión de la infraestructura educativa carece de una visión sistémica y anticipatoria o prospectiva, debido a que el Ministerio no cuenta con una estrategia de infraestructura educativa, sino con actividades en el marco del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, que no sustituyen la elaboración y articulación requerida en atención a la Política de Infraestructura Educativa vigente.

Asimismo, el Ministerio elabora Planes Anuales de Inversión, sin embargo, estos no se encuentran vinculados al ciclo presupuestario y presentan bajos niveles de cumplimiento; por ejemplo, en 2020 y 2021, en promedio solo el 5% de los centros educativos incorporados efectivamente recibieron recursos. Además, la capacidad de planificación del Ministerio es reducida, dado que no dispone de un diagnóstico

*integral de las necesidades de infraestructura del sistema educativo, en virtud de que el inventario empleado es parcial.*

*En cuanto a procesos, se determinó que no son sistemáticos ni simplificados. En esa línea, la atención de las solicitudes se encuentra altamente centralizada, los procesos son complejos, desarticulados, no integrados y los procedimientos existentes no han sido internalizados por todas las partes para que conozcan la razón de ser de cada uno de ellos y la forma de aplicarlos. Tampoco se dispone de un proceso que permita articular la participación y aportes económicos de otros actores en la gestión de la infraestructura educativa, tal es el caso de los Gobiernos Locales.*

*Al respecto, el Ministerio diseñó y aprobó en enero de 2022 un Macroproceso de gestión de solicitudes ordinarias y de soporte; sin embargo, a la fecha no ha sido implementado pues no se ha concluido con su socialización con el nivel regional, el cual no conoce las implicaciones que tiene para su gestión. Además, con la implementación de dicho macroproceso el Ministerio espera que las solicitudes urgentes comprendan el 75% de los recursos asignados y las ordinarias el 25%, lo cual podría afectar la asignación de recursos para el mantenimiento de la infraestructura.*

*Aunado a lo anterior, el Ministerio carece de información sistemática, confiable y oportuna para la toma de decisiones sobre la gestión de infraestructura educativa, ya que se incumple con los criterios de calidad, a saber integralidad, utilidad, oportunidad, confiabilidad. Lo anterior, ya que se carece de un proceso formal para recopilar, procesar y actualizar la información de manera sistemática y simplificada.*

*En ese sentido, la recopilación y actualización se realiza mediante hojas de cálculo que presentan inconsistencias en los registros (celdas en blanco, formato numérico diverso) y no están estructuradas. Además, existen inconsistencias en el registro de órdenes sanitarias del Ministerio de Educación Pública, el cual identifica 614 centros educativos con órdenes pendientes de atender, mientras que el Ministerio de Salud registra 662 centros con órdenes por “Deficiencia físico sanitaria” con estado de incumplimiento y 58 en tiempo.*

### **¿Qué sigue?**

*Se emiten disposiciones a la Ministra de Educación Pública, a la Viceministra Administrativa, al Viceministro de Planificación Institucional y Coordinación Regional y al Director de Infraestructura Educativa con el propósito de definir, oficializar e implementar un modelo de gobernanza, una estrategia, un proceso para la atención oportuna de las necesidades de infraestructura educativa y para la recopilación, procesamiento y actualización de la información sobre la gestión la infraestructura educativa, que permita subsanar las situaciones identificadas.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES**  
**INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL MODELO DE**  
**INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

## 1. Introducción

---

### **Origen de la Auditoría**

---

- 1.1. La infraestructura educativa, según la política vigente en esta materia, se refiere a los bienes muebles e inmuebles destinados a la educación, que constituyen el espacio físico en el cual se implementan los planes y programas oficiales de estudios y actividades extracurriculares, así como los servicios e instalaciones necesarios para su operación.
- 1.2. Al respecto, un modelo de infraestructura educativa con una gobernanza efectiva, una estrategia y procesos articulados y una eficiente gestión de la información, es relevante ya que permite a la comunidad educativa disponer de espacios físicos que resguarden su seguridad e integridad física, que sean estimulantes para la enseñanza y el aprendizaje, promuevan la inclusividad y accesibilidad, y contribuyan a la continuidad y sostenibilidad del servicio.
- 1.3. Aunado a que para el periodo 2017-2021 se han transferido ₡179.723 millones a las Juntas de Educación y Administrativas para infraestructura y a junio de 2022 el Ministerio de Educación pública ha ejecutado transferencias por ₡2.034 millones.
- 1.4. Así las cosas, la auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa y sus modificaciones, con fundamento en las competencias que le son conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

### **Objetivo**

---

- 1.5. Determinar si el modelo de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública cumple con el marco regulatorio y prácticas aplicables.

### **Alcance**

---

- 1.6. La auditoría comprendió el análisis de las acciones implementadas por el Ministerio de Educación Pública en la gestión de la infraestructura educativa en los componentes y temas detallados en la Figura 1. Lo anterior, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2022.

**Figura 1. Componentes y temas fiscalizados**



Fuente: Elaboración CGR.

### Criterios de Auditoría

- Los criterios de auditoría fueron comunicados a la Ministra de Educación Pública en el oficio N° DFOE-CAP-2167 del 19 de julio de 2022. Además, fueron expuestos a la Viceministra Académica, el Subdirector de Infraestructura Educativa, a los Jefes de los Departamentos de Programación y Seguimiento y de Mantenimiento de dicha Dirección y la Asesora Legal de la Dirección de Coordinación y Desarrollo Regional, ese mismo día. No se recibieron observaciones al respecto.

### Metodología aplicada

- La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el procedimiento de auditoría vigente, establecido por la DFOE. Para el desarrollo de esta auditoría se realizaron entrevistas a personal del Ministerio de Educación Pública y se analizó la información recibida en respuesta a consultas planteadas por escrito a ese Ministerio y otras partes involucradas.
- Asimismo, se aplicó un instrumento de recolección de información a las Direcciones Regionales de Educación, con el fin de conocer su percepción sobre el funcionamiento del modelo de infraestructura del Ministerio. Además, se realizaron talleres con personal del Viceministerio Administrativo, la Dirección de Infraestructura Educativa, la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, la Dirección de Proveeduría Institucional y Direcciones Regionales de Educación.

### Generalidades acerca del objeto de auditoría

- La infraestructura educativa, entendida como los bienes muebles e inmuebles destinados a la educación, que constituyen el espacio físico en el cual se implementan los planes y programas oficiales de estudios y actividades educativas, es reconocida por tener una relación directa con el desarrollo del aprendizaje y es tan importante como el entorno familiar, la tecnología y las capacidades del personal docente.

1.11. Al respecto, la gestión de infraestructura educativa se encuentra a cargo del MEP quien es responsable de velar por la articulación, coordinación y comunicación de todas las partes involucradas. En ese sentido, esa competencia se ejerce principalmente mediante la Dirección de Infraestructura Educativa, órgano técnico encargado de ejecutar lo relacionado en esta materia y cuyas funciones estarán dirigidas a ser un medio para facilitar el acceso, calidad y equidad de la educación pública, según la normativa vigente; así como, mediante la asignación de roles específicos en otras instancias del Ministerio según se detalla en la Figura 2.

**Figura 2. Principales Direcciones del MEP vinculadas con la Infraestructura Educativa**



Fuente: Elaboración CGR, con base en el Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP.

- 1.12. Otros actores relevantes son el Consejo Superior de Educación, que emite la Política de Infraestructura Educativa; las Juntas, como órganos de apoyo sobre los cuales el MEP ejerce una tutela administrativa y como encargadas del mantenimiento y ejecución de proyectos; los Gobiernos Locales, que por medio de la subvención establecida en la Ley N° 7552 aportan recursos que pueden ser destinados a mantenimiento de la planta física<sup>1</sup>; el MOPT, que también tiene competencia en cuanto a infraestructura de centros educativos y el Ministerio de Salud, en lo relativo a emisión de órdenes sanitarias.
- 1.13. Por su parte, los recursos asignados para infraestructura educativa provienen principalmente del Presupuesto de la República y se incorporan en el programa presupuestario 554-Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, cuya unidad ejecutora es la Dirección de Infraestructura Educativa y en su mayoría corresponden a transferencias de capital en favor de las Juntas, para que estas realicen las contrataciones requeridas para mantenimiento y desarrollo de obras; en menor medida, se asignan recursos en la subpartida de “edificios” para ser ejecutados directamente por el Ministerio.
- 1.14. Es importante señalar que la transferencia de recursos a las Juntas no implica la ejecución final de los recursos por parte de estas, pues ello depende de su capacidad de gestión para atender los trámites y procedimientos requeridos, además, requieren contar con la autorización de la Dirección de Infraestructura en los casos que corresponda. De acuerdo con cifras reportadas por Tesorería Nacional, al 30 de junio de 2022 las Juntas mantenían ₡95.944 millones como saldos en Caja Única por este concepto.

<sup>1</sup> En la Ley N° 7552 se establece una subvención de al menos el 10% del monto recaudado por concepto del impuesto a bienes inmuebles en favor de las Juntas, según el artículo 15, inciso a) del reglamento a esa Ley estos recursos pueden destinarse a mantenimiento de la planta física y zonas verdes del centro educativo.

- 1.15. En cuanto a los procesos para atención de la infraestructura educativa, es pertinente acotar que el MEP diferencia en dos grandes categorías: las solicitudes ordinarias, que corresponden a requerimientos no urgentes formalmente planteados por los centros educativos para la atención de necesidades de infraestructura, bienes inmuebles y mobiliario; y las urgentes, que agrupan aquellas que se sustentan en emergencias, sentencias judiciales u órdenes sanitarias.
- 1.16. Asimismo, el MEP en 2019 inició un proceso de reestructuración de la DIE, para adecuarla a un enfoque de gestión de proyectos y subsanar las duplicidades identificadas<sup>2</sup>. Esta reestructuración contó con el aval técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y se formalizó mediante el Decreto Ejecutivo N° 42488-MEP.
- 1.17. Sin embargo, la reestructuración de esa Dirección contempla la implementación de un Macroproceso denominado *Gestión de Solicitudes Ordinarias de Infraestructura y de Soporte, con la participación conjunta de la Dirección de Planificación Institucional, la Dirección de Infraestructura Educativa y la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional*, el cual se aprobó en enero de 2022, pero aún no ha iniciado su ejecución.

### **Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría**

- 1.18. La remisión del informe borrador se realizó a la Máster Anna Katharina Müller Castro, Ministra de Educación Pública mediante el oficio N° DFOE-CAP-2420 del 23 de septiembre de 2022. Asimismo, la comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones se efectuó de forma virtual el 26 de septiembre de 2022. Al respecto, se recibieron las observaciones del Despacho Ministerial en oficio N° DM-1164-09-2022, las cuales fueron atendidas mediante el oficio N° DFOE-CAP-2449 del 10 de octubre de 2022.

### **Siglas**

- 1.19. En el cuadro N° 1 se indican las principales siglas utilizadas en este informe y su significado.

**Cuadro 1. Siglas utilizadas en el informe**

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DFOE</b>	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
<b>DIE</b>	Dirección de Infraestructura Educativa
<b>DRE</b>	Direcciones Regionales de Educación
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Fuente: Elaboración CGR.

<sup>2</sup> Producto de esta reorganización, se suprimieron los Departamentos de Contrataciones, al considerar que existía duplicidad con la Dirección de Proveeduría Institucional y el Departamento de Investigaciones, cuyas funciones se asumen en el Departamento de Procesos y Soporte.

## 2. Resultados

### GOBERNANZA DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

- 2.1. La gobernanza de la infraestructura educativa se refiere a las acciones requeridas para la coordinación, la supervisión y la transparencia entre el MEP y las partes involucradas, sean estas internas, externas, públicas o privadas, para promover soluciones participativas y colaborativas en la gestión de esta temática, de manera que se obtengan los mejores resultados posibles para beneficio del estudiantado, y en general, de la comunidad educativa.
- 2.2. Al respecto, se consideraron las acciones ejecutadas por el MEP para promover la articulación y orientación entre esas partes, como aspectos indispensables para una coordinación efectiva; para el diseño e implementación de la Política de Infraestructura Educativa; y para promover la supervisión y transparencia para una buena gobernanza. Es pertinente acotar que la Política de Infraestructura Educativa fue emitida por el Consejo Superior de Educación en 2012<sup>3</sup>, la cual continúa vigente, sin modificaciones desde su emisión.
- 2.3. Sin embargo, a pesar de la relevancia de consolidar una gobernanza efectiva de esa infraestructura, se identificó que ésta es compleja y fragmentada, en razón de debilidades que afectan la coordinación entre los actores responsables y por ende, limitan la efectividad de las acciones que promueve el MEP en esta materia, según se explica a continuación.

#### **La gobernanza de la infraestructura educativa es compleja y fragmentada**

- 2.4. La gestión de la infraestructura educativa se encuentra a cargo de muchas partes involucradas en el proceso, sin que exista claridad sobre los roles y funciones en varias direcciones y niveles. A modo de ejemplo, a nivel interno del MEP, se identifican roles en la DIE, la Dirección de Planificación Institucional, la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, la Proveeduría Institucional, las Direcciones Regionales de Educación y los centros educativos.
- 2.5. La normativa interna del MEP también asigna roles a instancias como la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, en cuanto a asesorar y supervisar programas de inversión a nivel de infraestructura, mobiliario y equipo en las instituciones que brindan alguna oferta de educación técnica, el Departamento de Educación Intercultural de la Dirección de Desarrollo Curricular, debe coordinar con la DIE el establecimiento de prototipos constructivos que se ajusten a las necesidades culturales y la cosmovisión de las comunidades educativas, sobre todo en contextos indígenas.
- 2.6. Aunque en algunos casos los roles están claramente definidos, tal es el caso de la Proveeduría Institucional, cuya participación es la de gestionar los procedimientos de contratación pública que se requieran, la normativa interna del MEP puede dar origen a confusión. Por ejemplo, la reforma realizada en 2020 al Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP asigna la función de establecer el orden de atención de las necesidades (solicitudes de infraestructura) a la Dirección de Planificación Institucional, mientras que el Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP, Reglamento

<sup>3</sup> Formalizada mediante acuerdo [Acuerdo 06-12-2012](#) en sesión N°12-2012, en cumplimiento a la disposición 4.1 del informe DFOE-SOC-IF-16-2011.

General de Juntas de Educación y Administrativas, asigna la misma función a la Dirección de Infraestructura Educativa.

- 2.7. Además, se determinó que existen dificultades para involucrar a todos los actores, en razón de la débil coordinación que redundaba en un bajo involucramiento del nivel regional, el cual manifiesta desconocimiento en temas relevantes. Por definición, este nivel constituye un puente entre los centros educativos y el direccionamiento que emana de los niveles político y director.
- 2.8. De acuerdo con un instrumento aplicado por la CGR a las 27 Direcciones Regionales de Educación, de las 23 Direcciones que atendieron la consulta, 9 señalan que el modelo actual de infraestructura educativa no considera al nivel regional, además, 21 indica que las DRE no participan en la programación anual de los proyectos, 18 desconocen los criterios de priorización que se utilizan para los proyectos de infraestructura, mientras que 5 consideran que no se definen criterios de priorización. Asimismo, en algunos casos se señaló la construcción de centros educativos en zonas donde no hay matrícula.
- 2.9. Aunado a lo anterior, la gestión de infraestructura educativa no considera la participación, coordinación y articulación con actores externos, tales como las municipalidades, las Juntas de Educación y Administrativas y el MOPT, quienes tienen responsabilidades establecidas en la normativa. A modo de ejemplo, en la Ley N° 7552 se establece una subvención por parte de los Gobiernos Locales a las Juntas que puede utilizarse para mantenimiento de la planta física de los centros educativos, a pesar de ello, la DIE no considera esos recursos en su planificación anual para la definición de los proyectos a ejecutar durante el año. Esto incide en la generación de soluciones participativas y colaborativas, y en su defecto, se dan abordajes aislados, sin direccionamiento por parte del MEP.
- 2.10. Asimismo, se determinó que desde la conformación de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo en 2007, el MEP tampoco coordina con el MOPT. A pesar de que este tiene un rol en la normativa vigente, no es considerado como un actor en la gestión de infraestructura educativa que realiza el MEP.
- 2.11. En cuanto a las Juntas, estas tienen un rol como ejecutoras de proyectos de infraestructura educativa y labores de mantenimiento. Sin embargo, persiste su limitada capacidad ejecutora, la cual se origina en sus propias características, al tener pocos requisitos para formar parte de ella y la complejidad de las funciones asignadas. En este caso, implica conocimientos técnicos en materia de contratación pública, con un marco normativo pronto a cambiar con la entrada en vigencia e implementación de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986. Además, las responsabilidades de las Juntas en la gestión de la infraestructura coexisten con otras funciones, como la administración de comedores escolares y del transporte estudiantil.
- 2.12. La coordinación y comunicación también forma parte esencial de una gobernanza efectiva, sin embargo, el MEP no dispone de mecanismos integrados para este fin, ya que si bien se identifican algunas acciones como la definición del *Macroproceso de gestión de solicitudes ordinarias de infraestructura*, este aún no se implementa.
- 2.13. Asimismo, el MEP dispone de algunos mecanismos de coordinación, sin embargo, estos presentan limitaciones. Por ejemplo, se cuenta con la Directriz DM-JG-3089-2019-MEP-S, Coordinación Interministerial para la Atención de Órdenes Sanitarias en Centros Educativos del MEP, para la coordinación entre el MEP y el Ministerio de Salud en la atención de denuncias

sanitarias, no obstante, el procedimiento establecido no siempre se lleva a cabo. Asimismo, otros mecanismos como la capacitación a Juntas en materia de contratación, carecen de efectividad, por la rotación continua de las personas que conforman las Juntas, o bien porque la brecha de conocimiento a suplir es amplia y no se subsana con inducciones.

- 2.14. Además, desde el nivel regional se identifican debilidades en la comunicación. De acuerdo con la consulta realizada, 16 Direcciones Regionales de Educación consideran que la comunicación con la DIE es mala (solo ante consultas reiteradas) o muy mala (no existe un canal efectivo de comunicación), limitando la buena gobernanza en la atención de la infraestructura educativa.
- 2.15. Por su parte, las acciones de transparencia se circunscriben a la publicación en la página web de los siguientes documentos: Plan de Inversión Anual de Infraestructura Educativa, las autorizaciones que se otorgan a las Juntas para la contratación de bienes o servicios, los requerimientos en los procesos de obra mayor o licitación, y las guías de mantenimiento menor y mayor. Lo anterior deja de lado elementos como el estado actual de los proyectos, reajustes a los Planes de Inversión o el flujo de recursos.
- 2.16. Respecto a la implementación de mecanismos de seguimiento, se determinó que estos son limitados o inexistentes. De acuerdo con la consulta realizada, de las 23 DRE que respondieron, 10 no implementan mecanismos de seguimiento para los proyectos de infraestructura educativa. Además, 7 Direcciones Regionales no implementan algún mecanismo sobre la ejecución de recursos para infraestructura educativa que reciben las Juntas.
- 2.17. Existen algunas acciones dispersas para el seguimiento, como la elaboración de hojas de cálculo con información de terrenos e infraestructura regional, visitas técnicas y colegiadas, audiencias virtuales, reporte semestral de Caja Única, monitoreo de los avances en los proyectos y mejoras en la infraestructura, elaboración de fichas para dar seguimiento a los centros educativos, entre otras. Por su parte, el seguimiento a los proyectos está en función de la capacidad operativa de la DIE.
- 2.18. Las situaciones descritas son contrarias a la jurisprudencia constitucional que destaca la relevancia del principio de coordinación como un medio para asegurar la eficiencia y eficacia administrativa, además, para que las diferentes dependencias implementen las medidas necesarias para organizar las actuaciones y así constituir una gestión más oportuna y efectiva<sup>4</sup>.
- 2.19. Por su parte, en el artículo 3 de la Ley N° 1362, creación del Consejo Superior de Educación, se establece que le corresponde al MEP ejecutar los planes, programas y acuerdos que disponga ese Consejo, tal como la Política de Infraestructura Educativa emitida en 2012.
- 2.20. Asimismo, en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP se establece al nivel director la función de planificar, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar los procesos estratégicos de mediano y largo plazo; en el artículo 42, inciso a), la función de dirigir y coordinar el proceso de planificación institucional; mientras que en los artículos 135 al 142, constituye el propósito, funciones y coordinaciones que debe realizar la DIE como órgano técnico. Aunado, a lo dispuesto en la norma 4.5 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, respecto a la obligación de establecer actividades de control que orienten la gestión institucional, considerando el bloque de legalidad, la naturaleza de las operaciones y los riesgos relevantes.

---

<sup>4</sup> Ver sentencias 15218-07, 151-12 y 2559-03 de la Sala Constitucional.

- 2.21. Las situaciones señaladas se originan en que no existe una definición clara de una estructura formal de gobernanza que articule la gestión de la infraestructura educativa hacia su propósito estratégico, considerando a todos los actores, la coordinación y la supervisión requeridas. Si bien existe una estructura organizacional, esta no responde a una gobernanza efectiva, además, persiste una visión de silos que limita un abordaje integrado.
- 2.22. Adicionalmente, la amplitud de la normativa interna ocasiona ambigüedades y redundancia en que el modelo de infraestructura educativa del MEP carezca de coherencia interna. Por ejemplo, la DIE tiene funciones de naturaleza estratégica (como elaborar el Plan Estratégico de Infraestructura) y técnica-operativa (aquellas relacionadas con la gestión de proyectos); no obstante, en la práctica la atención de los proyectos consume gran parte de los recursos de esa Dirección, ya que se prima la atención de los proyectos activos y funciones operativas.
- 2.23. Al respecto, en el aval técnico otorgado para la reestructuración de la DIE, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica señaló que *“En el análisis de la estructura organizacional se llegó a determinar que la Dirección cuenta con una serie de funciones de índole operativo, dejando de lado las funciones de índole gerencial, de direccionamiento y estratégicas, lo cual ha generado un inconveniente en el funcionamiento de esta y por ende el incumplimiento de las funciones estratégicas de la Dirección”*. Sin embargo, la reestructuración realizada no ha alcanzado el impacto esperado en el cumplimiento de sus funciones.
- 2.24. Como consecuencia de las situaciones descritas, las partes interesadas desconocen con claridad cuál es el rol esperado, limitando la construcción de un abordaje articulado y orientado al logro de resultados, por lo que las acciones se ejecutan de manera dispersa y fragmentada, sin un direccionamiento estratégico, ni una comunicación y supervisión efectivas.
- 2.25. Además, se minimiza la posibilidad de direccionar y optimizar los recursos financieros que se destinan a este tema, lo cual puede incidir en la priorización de las intervenciones, dando lugar a situaciones en las cuales se asignen recursos a centros educativos que no requieran de mayor inversión, sea por el nivel de matrícula, su ubicación, sus condiciones físicas, entre otros aspectos. La persistencia de dichas situaciones puede ocasionar que el flujo de recursos se oriente cada vez más a la atención de urgencias, dejando de lado acciones preventivas e incrementando los costos futuros propios de acciones correctivas o reconstructivas.
- 2.26. Asimismo, la gestión de la infraestructura educativa podría no presentar mejoras en el desempeño ni asegurar los principios de responsabilidad y rendición de cuentas, puesto que el principal mecanismo de coordinación, comunicación y transparencia que ha diseñado el MEP aún no está en operación. Además, en última instancia, se afectan los servicios educativos y particularmente al estudiantado, al no contar con una infraestructura óptima y segura para el proceso de enseñanza aprendizaje.

## **ESTRATEGIA Y ESTRUCTURA DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

---

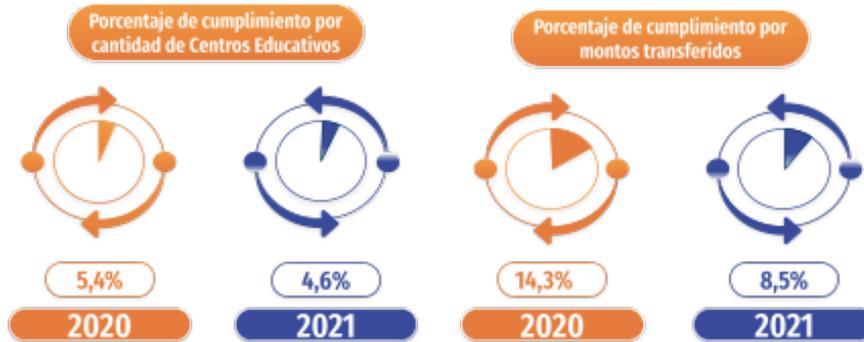
- 2.27. La infraestructura educativa requiere una visión sistémica y prospectiva que dirija la gestión y la toma de decisiones, mediante la definición de una estrategia que establezca la ruta a seguir, los objetivos y las líneas de acción. Además, es preciso contar con una estructura que provea los mecanismos y espacios necesarios de interacción formal de las partes interesadas, necesarios para el logro de resultados.

- 2.28. Sobre este tema, se consideraron las acciones ejecutadas por el MEP para la planificación estratégica y operativa de la infraestructura educativa; la elaboración de un diagnóstico de necesidades, como línea base e insumo para la planificación de corto y mediano plazo; además, para el cumplimiento de las responsabilidades del Ministerio y las partes interesadas. En términos generales, se identificaron debilidades que afectan la gestión de la infraestructura educativa, particularmente en lo que refiere a su direccionamiento estratégico, tal como se indica a continuación.

### **La gestión de la infraestructura educativa carece de una visión sistémica y prospectiva**

- 2.29. El MEP carece de una estrategia que oriente su gestión, en su defecto, se cuenta con metas establecidas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, que se definieron basadas en la experiencia, la capacidad operativa y financiera, de acuerdo con los objetivos e indicadores planteados y no de acuerdo con las necesidades reales del sistema educativo. No obstante, las metas nacionales no constituyen por sí mismas una estrategia; además, los resultados se miden por la cantidad y porcentaje de cumplimiento, no por la calidad e impacto de la infraestructura en la comunidad educativa.
- 2.30. Aunque se constató la existencia de tres metas nacionales relacionadas con infraestructura educativa en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, referentes a la cantidad de centros educativos con obra nueva, cantidad de centros educativos con mantenimiento y cantidad de centros educativos con mobiliario, estas fueron modificadas a metas más bajas en el periodo 2021-2022 por motivo de la emergencia sanitaria por Covid-19.
- 2.31. Por su parte, en la actualidad no se cumple con la función estratégica de realizar investigaciones para planificar las intervenciones en infraestructura educativa, la cual resulta indispensable para anticipar las necesidades futuras del sistema educativo y priorizar la atención de solicitudes que realizan los centros educativos, considerando, entre otros, los efectos del cambio demográfico.
- 2.32. En lo que respecta a la planificación operativa, se determinó que a partir de 2020 la DIE elabora Planes Anuales de Inversión, en los que detalla los centros educativos que recibirán recursos durante el ejercicio presupuestario, planes que se conforman de acuerdo con los recursos económicos asignados, los criterios de priorización establecidos y los centros educativos cuyas Juntas poseen recursos depositados en Caja Única.
- 2.33. Sin embargo, aun cuando la elaboración de un Plan Anual busca direccionar las intervenciones y el flujo de recursos, se evidenció que los planes anuales no cumplen con este propósito. En primera instancia, existe un desfase entre la fecha de aprobación del plan y el ciclo presupuestario; a manera de ejemplo, para 2020 y 2021 la DIE desconoce la fecha de aprobación de este instrumento, mientras que para 2022 la solicitud de aprobación del plan se realizó en el mes de mayo y al mes de julio no se contaba con la aprobación formal, a pesar de ello ya se han ejecutado transferencias por ₡2.034 millones.
- 2.34. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la información suministrada por la DIE y por la Dirección Financiera del MEP, se evidencia un bajo porcentaje de cumplimiento de los planes, tanto en lo que respecta a los centros educativos inicialmente incorporados en ese instrumento que recibieron recursos, como en lo relativo al monto transferido (ver figura 3).

**Figura 3. Porcentaje de cumplimiento del Plan Anual de Inversión**



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

- 2.35. A partir de la revisión realizada, para 2021, el porcentaje de cumplimiento por centros educativos fue de 4,6% y el porcentaje por montos fue de 8,5%; se identificaron 78 centros educativos incluidos en los planes de inversión 2020 y 2021 que no tienen transferencias registradas en esos años.
- 2.36. Para 2020, aproximadamente el 67,8% de los recursos ejecutados se transfirieron a centros educativos con órdenes sanitarias, en 2021 este porcentaje se estima en 83,1% y a junio de 2022 en 74,1%. Es preciso indicar que no es factible determinar un porcentaje exacto, toda vez que el listado de órdenes sanitarias suministrado por MEP no especifica la fecha en todos los casos y no es consistente en cuanto a los formatos utilizados.
- 2.37. Por su parte, el listado de órdenes del Ministerio de Salud no incluye en todos los casos el código del centro educativo, lo que dificulta la comparabilidad, completitud e integralidad de la información. A pesar de las limitaciones en la información recibida, se identifica que para el periodo 2020 a junio de 2022, la atención de órdenes sanitarias constituye el principal elemento que orienta la inversión de recursos.
- 2.38. En contraste con las situaciones identificadas, desde la Política de Infraestructura Educativa, se dispone la realización de un Plan Estratégico cada dos años, como un instrumento para orientar la gestión. Para su elaboración, debe considerar un diagnóstico de necesidades de infraestructura, las prioridades institucionales, los recursos presupuestarios y los mecanismos que hagan factible el logro de metas.
- 2.39. Por su parte, en el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP, se establece que la Dirección de Planificación Institucional debe elaborar investigaciones demográficas, estadísticas, financieras, de riesgo y otras variables que resulten relevantes para planificar las necesidades de infraestructura educativa en el mediano y largo plazo; y, que dicha Dirección deberá establecer el orden de atención de los proyectos. Además, en el artículo 137 se establece que la DIE debe elaborar el proyecto de plan anual y presupuesto con base en el diagnóstico de necesidades de infraestructura; y en el artículo 138 que debe elaborar Plan Estratégico de Infraestructura Educativa cada cuatro años, donde se reflejen las metas estratégicas de la Administración y las acciones que se emprenderán para lograrlas.
- 2.40. Las situaciones descritas tienen su origen en varios aspectos. Como punto de partida, el MEP carece de un diagnóstico integral de las necesidades de infraestructura del sistema educativo,

lo que tiende a afectar su capacidad de planificación y toma de decisiones basadas en datos. El inventario utilizado por la DIE es parcial y se basa en las solicitudes realizadas por los centros educativos y que, de acuerdo con su capacidad operativa, han sido valoradas y cuentan con un diagnóstico, evidenciando una gestión reactiva y contra demanda.

- 2.41. Por ejemplo, el 58,0% (692) de los proyectos considerados en el inventario parcial corresponden a solicitudes por emergencias, órdenes sanitarias y recursos de amparo, inclusive, existen proyectos asignados desde 2012. Los centros educativos que no han realizado solicitudes quedan fuera del inventario, o bien esas solicitudes no han sido valoradas, por lo que no se conoce con certeza el estado de su infraestructura.
- 2.42. Por otra parte, la inconsistencia en la normativa y la falta de coordinación destacan como elementos que afectan la gestión. A modo de ejemplo, aunque la Política de Infraestructura Educativa emitida en 2012 estableció la obligatoriedad de elaborar un plan estratégico, a partir de un diagnóstico integral cada dos años, la reforma realizada en 2020 al Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP establece que dicho plan será emitido cada cuatro años; además, no se evidencia que se hayan realizado las coordinaciones correspondientes con el Consejo Superior de Educación para modificar este plazo y refleja desconocimiento de la citada Política.
- 2.43. En consecuencia, actualmente la gestión de la infraestructura educativa carece de una visión sistémica y anticipatoria o prospectiva, pues las intervenciones se orientan a la atención de urgencias, dejando de lado las tareas de mantenimiento exacerbando la problemática a futuro.
- 2.44. Asimismo, desde una perspectiva geográfica, el análisis de los recursos transferidos a las Juntas revela que para el periodo 2017-2021, existen 23 cantones cuyos centros educativos en conjunto han recibido menos de ₡1.000 millones, inclusive, se identificaron 9 cantones con una inversión menor a ₡100 millones y un cantón (Moravia) que no recibió recursos durante todo el periodo. La baja inversión incide negativamente en el mantenimiento preventivo y la ausencia de este afecta de forma significativa el estado de la infraestructura a mediano y largo plazo, incrementando los costos futuros de recuperación o reemplazo de la misma.

## **PROCESOS DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

- 2.45. Los procesos corresponden al conjunto de actividades sistemáticas, lógicamente integradas y alineadas a la estrategia, que delimitan el accionar del MEP y las partes involucrada en el campo de infraestructura educativa, así como la implementación de mecanismos de control que promueven el cumplimiento normativo y prácticas aplicables para el logro de los resultados.

### **Los procesos de infraestructura educativa no son sistemáticos ni simplificados**

- 2.46. La normativa vigente establece la importancia de contar con procesos y estructuras simples, como un mecanismo para promover la eficiencia y el logro de resultados. Al respecto, es preciso destacar los esfuerzos realizados por el MEP para adaptar la estructura orgánica de la DIE, cambio que formalizó en 2020 con la reforma al Decreto 38170-MEP. Sin embargo, este ajuste aún no se ha operativizado por completo, ni ha generado los resultados esperados.
- 2.47. En esa línea, para la atención de las solicitudes ordinarias, el MEP diseñó el Macroproceso de gestión de solicitudes ordinarias de infraestructura y de soporte, que se aprobó en enero de 2022, pero a la fecha no se ha implementado, pues se encuentra en etapa de socialización al nivel regional, personal supervisor, centros educativos y personas que ejercen como miembros

de Juntas. Se determinó que el Ministerio espera que el primer grupo de solicitudes tramitadas bajo este macroproceso se atiendan en el Presupuesto de la República 2025.

- 2.48. Adicionalmente, se identificó que el nivel regional no conoce las implicaciones de la reestructuración realizada. Según la aplicación del instrumento de consulta a las DRE, se tiene que de 23 Direcciones Regionales, 7 no conocen estos cambios, mientras que 15 desconocen las implicaciones que tiene para el nivel regional.
- 2.49. Asimismo, se identificó que el Macroproceso asigna al personal director y miembros de Juntas la responsabilidad de realizar proyecciones de costos, con base en los prototipos definidos por la Dirección de Infraestructura Educativa, sin considerar si estos cuentan con las competencias técnicas necesarias para realizar estas labores. Además, contempla que el personal supervisor y el Consejo Asesor Regional deberán admitir o rechazar solicitudes, sin necesariamente contar con el conocimiento técnico para realizar esta función.
- 2.50. En cuanto a las solicitudes urgentes, la Dirección de Infraestructura Educativa las prioriza directamente, de acuerdo con la categorización establecida en la Directriz N° DM-JG-3089-2019-MEP-S, Coordinación Interministerial para la Atención de Órdenes Sanitarias en Centros Educativos del MEP, de octubre de 2019, en la cual se establece que la prioridad inmediata la tienen las órdenes de cierre o clausura, o bien la atención de los plazos establecidos en sentencias judiciales.
- 2.51. Al respecto, el MEP propone que la atención de las solicitudes urgentes comprenda el 75% de los recursos presupuestarios asignados a la atención de infraestructura educativa y las solicitudes ordinarias el 25%, lo cual refleja que la atención de urgencias es la que direcciona la asignación de los recursos. Aunque es claro que algunas solicitudes urgentes requieren una atención inmediata debido a que pueden derivar en riesgos a la integridad de las personas o incumplimientos judiciales, la desatención de aspectos ordinarios devenirá en un mantenimiento inexistente o de menor calidad, incrementando así la presión futura por más recursos.
- 2.52. Por su parte, se evidenció que no se dispone de un proceso que permita articular la participación y aportes económicos de otros actores externos al MEP en la gestión de la infraestructura educativa, como es el caso de los Gobiernos Locales. Por ejemplo, los Gobiernos Locales aportan recursos adicionales a la subvención establecida en la Ley N° 7552 para obras de infraestructura, donan materiales o bien realizan donaciones en especie, que son gestionados directamente entre los centros educativos, las Juntas y la municipalidad.
- 2.53. Por otra parte, en lo que refiere a la simplicidad de los procesos actuales, de las 23 DRE que respondieron el formulario, 12 indicaron que el procedimiento para atender las necesidades de infraestructura en los centros educativos es muy complejo, 8 señalaron ser complejo y 3 regular. Asimismo, del total de respuestas, 12 consideran que este procedimiento es poco efectivo, 10 que es muy inefectivo y 1 regular.
- 2.54. Lo anterior, es contrario a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley General de Administración Pública, N° 6227, respecto a que las actividad de los entes públicos deben responder a los principios fundamentales de servicio público, para asegurar su continuidad, eficiencia y adaptación al entorno; además, en el artículo 269, se establece que la actuación administrativa debe realizarse con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.

- 2.55. Por su parte, en el artículo 16 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, se destaca la necesidad de una labor sistemática de modernización de la organización y los procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades. Asimismo, un principio que ha sido destacado en la jurisprudencia constitucional es la simplicidad<sup>5</sup>, el cual demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos complejos que afecten la satisfacción de los intereses públicos.
- 2.56. La complejidad señalada en los procesos tiene su origen en varias situaciones. En particular, la atención de las solicitudes se encuentra altamente centralizada, pues en la actualidad los centros educativos realizan sus solicitudes y estas son aprobadas hasta que se realice visita técnica, proceso que tiene una duración indeterminada, pues está en función de la capacidad operativa de la DIE. Una vez aprobada la intervención, se requiere la asignación y transferencia de los recursos a la Junta del centro educativo.
- 2.57. Además, el nivel regional destaca la débil coordinación entre las unidades del Ministerio, la lentitud para obtener el visado de la DIE, la capacidad de ejecución de las Juntas y el diseño de procesos complejos, desarticulados y no integrados. Asimismo, los procedimientos existentes no han sido internalizados por todas las partes interesadas, de forma que conozcan las razones de ser de cada uno de ellos y la forma de aplicarlos.
- 2.58. En ese sentido, el MEP no tiene la capacidad para atender todas las necesidades de infraestructura del sistema educativo, o bien estas se atienden de forma inoportuna, particularmente en lo que respecta a la atención de órdenes sanitarias. Adicionalmente, la configuración de un modelo de gestión que se basa en gran medida en la capacidad resolutoria de las Juntas, da lugar a bajos niveles de ejecución de proyectos. A modo de ejemplo, la revisión de los saldos de Caja Única por Junta, permitió identificar un caso en el que la Junta recibió ₡1.997 millones en 2017, que a junio de 2022 no han sido ejecutados, mientras que en otro caso, la Junta recibió ₡1.697 millones en 2017 que tampoco han sido ejecutados. En total, se identificaron 905 Juntas cuyos saldos no registraron variación entre diciembre de 2017 y junio de 2022.

## **SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

- 2.59. El sistema de información comprende las actividades ejecutadas por parte del MEP para la obtención y procesamiento de la información sobre la gestión de la infraestructura educativa, de manera eficaz, eficiente, económica, confiable y con apego al bloque de legalidad, dada para apoyar la toma de decisiones y la mejora continua.
- 2.60. En relación con lo anterior, se identificaron debilidades que afectan la gestión de la información sobre infraestructura educativa, particularmente en lo que refiere a la ejecución de acciones sistemáticas para recopilar, procesar y actualizar la información sobre las necesidades y el estado de los proyectos en esta materia, tal como se indica a continuación.

### **El MEP carece de información sistemática, confiable y oportuna sobre la gestión de infraestructura educativa**

- 2.61. El MEP carece de un proceso sistemático de recopilación, actualización y análisis de la información sobre el estado de la infraestructura educativa; en su defecto, la gestión de la

<sup>5</sup> Ver sentencias N° 04872, N° 7532-04 y N° 16020-11 de la Sala Constitucional.

información se realiza mediante hojas de cálculo, que se van alimentando conforme el personal realiza las visitas correspondientes.

- 2.62. Los reportes facilitados por el MEP sobre el seguimiento de proyectos, órdenes sanitarias, obras finalizadas y otros documentos, muestran inconsistencias como celdas en blanco, formato numérico diverso, columnas con un detalle incompleto, aspectos que generan imprecisión y desconfianza de los datos.
- 2.63. La gestión manual implica incumplimiento de los atributos de calidad de la información: no es completa, pues no tiene datos de todo el sistema educativo; no es comparable en todos los casos, dado que presenta varias inconsistencias y su consolidación no es uniforme ni estandarizada; no está integrada, pues constituyen archivos en hojas de cálculo que no permiten el procesamiento por medio de bases de datos vinculadas.
- 2.64. Como aspecto positivo, la DIE informó que se encuentra desarrollando la sistematización de las bases de datos mediante las herramientas Microsoft SharePoint y Power BI, para analizar y visualizar de mejor manera la información, por medio de un convenio de cooperación entre el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica y la Fundación Miguel Yamuni Tabush. No obstante, a la fecha este proyecto no ha iniciado su ejecución.
- 2.65. En cuanto al registro de órdenes sanitarias se determinaron diferencias entre los registros del MEP, respecto a la información del Ministerio de Salud. Según el control de la DIE, existen 614 centros educativos con órdenes sanitarias pendientes de cumplimiento, por su parte, el Ministerio de Salud registra 662 centros con órdenes por “Deficiencia físico sanitaria” en estado de incumplimiento y 58 en tiempo. Asimismo, existen 292 centros educativos con orden sanitaria de los que no se encontró información registrada en el MEP.
- 2.66. En relación con la gestión de la información, la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece en el artículo 16, incisos a) y b), la obligación de contar con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna.
- 2.67. Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP establece en el artículo 140 inciso j), que la DIE debe gestionar y mantener actualizado un sistema de información de la infraestructura educativa y mobiliario escolar. Asimismo, en las norma 5.1 y 5.7 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, se establecen el deber de 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.
- 2.68. Las situaciones expuestas, evidencian que el MEP no cuenta con un proceso estándar para recopilar, procesar y actualizar la información de manera sistemática y simplificada, así como la falta de plataformas tecnológicas que permitan agilizar y garantizar la estandarización de la información y su acceso a todas las partes interesadas.
- 2.69. Por lo tanto, se genera afectación en la toma de decisiones y en la ejecución de los procesos relacionados con la gestión de la infraestructura educativa, tanto a nivel estratégico como operativo, pues la información no cumple con los criterios de calidad (utilidad, confiabilidad y oportunidad). Además, se dificulta utilizar la información sobre las necesidades y el estado de

los proyectos como insumo básico para orientar la gestión de la infraestructura educativa, debido a que no existe información oportuna y confiable.

### 3. Conclusiones

---

- 3.1. Se determinó que el modelo de infraestructura del Ministerio de Educación Pública no cumple con la normativa y prácticas aplicables, debido a la ausencia e implementación parcial de elementos indispensables para gestionar la gobernanza, estrategia, estructura, procesos e información en esa materia, lo cual limita el alcance de los propósitos esperados.
- 3.2. En ese sentido, dicha gestión se ejecuta mediante una gobernanza fragmentada y compleja, y sin una visión estratégica, sistémica y prospectiva, lo cual hace que las actividades que se ejecutan no respondan a una planificación que considere las necesidades actuales y futuras de la comunidad educativa, los procesos son desarticulados, y no se cuenta con información completa, actualizada y sistematizada para la toma de decisiones oportuna.
- 3.3. Asimismo falta de claridad respecto a los roles y responsabilidades de las partes involucradas, sea internas o externas, lo que dificulta la coordinación y el direccionamiento estratégico que le corresponde ejercer al Ministerio de Educación Pública. Dado lo anterior, existen intervenciones o aportes que realizan entes como los Gobiernos Locales o el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que no son considerados por el Ministerio de Educación Pública en su proceso de planificación, lo que minimiza la posibilidad de que los recursos se orienten hacia las prioridades que identifica este Ministerio.
- 3.4. Adicionalmente, la gestión del actual modelo se basa en la atención de requerimientos urgentes, como los generados por las órdenes sanitarias o recursos judiciales, y no corresponde a un esquema de gestión basado en resultados planificados de forma estratégica y conforme a la programación de la satisfacción de las necesidades de los centros educativos y resolución de los problemas de la comunidad educativa.
- 3.5. Además, con la eventual implementación del Macroproceso de atención de solicitudes ordinarias de infraestructura educativa, la propuesta del Ministerio implica continuar centrándose en la atención de urgencias, dejando de lado las labores de mantenimiento necesarias para asegurar el buen estado físico de los centros educativos, lo cual a futuro podría implicar acumulación del deterioro de la infraestructura, emisión de órdenes sanitarias y continuar con un modelo de gestión basada en la demandas de urgencias y no en análisis de necesidades planificadas y con enfoque prospectivo.
- 3.6. La gestión de la infraestructura educativa continúa apoyándose en la capacidad de gestión de las Juntas de Educación y Administrativas, las cuales, por sus propias características, adolecen de los conocimientos y competencias técnicas y operativas necesarias para atender proyectos de infraestructura, complejos por naturaleza.
- 3.7. Así las cosas, la gestión de infraestructura educativa no está cumpliendo con su propósito, puesto que los procesos no son sistemáticos ni simplificados y no se dispone de información integrada confiable, útil y oportuna; lo que genera brechas para la toma de decisiones y una gestión deficiente de esta materia, así como la desmejora en la calidad del servicio de educación.

## 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, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, N° R-DC-144-2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016. 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.

### **A LA MASTER ANNA KATHARINA MÜLLER CASTRO, MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.3. Definir, oficializar e implementar el modelo de gobernanza de la infraestructura educativa que oriente la gestión de la infraestructura educativa hacia su propósito estratégico. Dicho modelo debe incluir al menos: los procesos de coordinación, supervisión, articulación e involucramiento con las partes interesadas -internas, externas, públicas o privadas-, para la generación de soluciones participativas y colaborativas, la mejora continua de los procesos, la transparencia y la rendición de cuentas en el logro de los resultados. Remitir a la Contraloría General un informe de avance de las acciones ejecutadas para cumplir con lo dispuesto, a más tardar el 28 de abril de 2023. Asimismo, remitir una certificación donde se acredite la definición y oficialización del modelo a más tardar el 29 de septiembre de 2023. Además, remitir una certificación en la que conste su implementación a más tardar el 22 de marzo de 2024. (ver párrafos del 2.1 al 2.26).

### **AL INGENIERO ÁLVARO MATA LEITÓN, DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Definir, oficializar conforme a la regulación interna e implementar un procedimiento para la revisión de la normativa interna para la gestión de la infraestructura educativa, de manera que se asegure su coherencia y vigencia en el tiempo. Este procedimiento deberá contener al menos, la periodicidad de la revisión; responsables; el vínculo con normativa de orden superior (por ejemplo, políticas emitidas por el Consejo Superior de Educación, leyes), de manera que ante cambios externos también se revise la coherencia y vigencia de la normativa interna que pueda ser afectada; y, la revisión de las normas existentes previo a la emisión de nueva normativa. Remitir a la Contraloría General de la República una certificación donde se acredite la definición y oficialización del procedimiento a más tardar el 31 de agosto de 2023; asimismo, remitir una certificación en la que conste su implementación a más tardar el 31 de octubre de 2023. (ver párrafos del 2.1 al 2.26).

**A LA LICENCIADA SOFÍA RAMÍREZ GONZÁLEZ VICEMINISTRA ADMINISTRATIVA Y AL LICENCIADO JOSÉ LEONARDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ VICEMINISTRO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN REGIONAL O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

- 4.5. Definir, oficializar mediante la aprobación de la Ministra de Educación Pública e implementar una estrategia para la gestión de la infraestructura educativa, con un abordaje sistémico, prospectivo e integral. Dicha estrategia debe contemplar al menos:
- a) La definición de indicadores de resultados y efectos para medir el valor público y los beneficios por la gestión de infraestructura, así como su vínculo con la política educativa.
  - b) La coordinación con el Consejo Superior de Educación para la revisión de la Política de Infraestructura Educativa, que considere la vinculación con las líneas estratégicas institucionales, la política educativa, las necesidades del sistema educativo y que contenga mecanismos que aseguren su implementación y monitoreo.
  - c) La identificación de todos los actores y las fuentes de recursos financieros que intervienen en la infraestructura educativa.
  - d) Utilización de un diagnóstico actualizado de las necesidades de infraestructura educativa a nivel nacional, considerando además, los efectos del cambio demográfico.
  - e) La vinculación y trazabilidad con los procesos institucionales de planificación, presupuestación y gestión de proyectos.
  - f) La vinculación y coherencia con otros instrumentos de planificación y programación: Política de Infraestructura Educativa, Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de la República y Planes Anuales, de manera que la programación de metas e indicadores en el tiempo sea consistente entre estos instrumentos.

Remitir a la Contraloría General un informe de avance de las acciones ejecutadas para cumplir con lo dispuesto, a más tardar el 28 de abril de 2023. Asimismo, remitir una certificación donde se acredite la definición y oficialización de la estrategia requerida a más tardar el 30 de noviembre de 2023. Remitir una certificación en la que conste el inicio de la implementación de la citada estrategia a más tardar el 29 de febrero de 2024, y remitir informes de avance sobre la implementación de la estrategia al 31 de julio y al 29 de noviembre de 2024. (ver párrafos del 2.27 al 2.44).

- 4.6. Definir, oficializar mediante aprobación de la Ministra de Educación Pública e implementar un proceso para la atención oportuna de las necesidades de infraestructura educativa de manera sistemática, simplificada e integral, el cual incluya la vinculación con la planificación estratégica y operativa, la articulación y coordinación de las partes interesadas, internas y externas, en la gestión de esta materia. Remitir a la Contraloría General una certificación donde conste la definición y oficialización del citado proceso a más tardar el 31 de octubre de 2023. Asimismo, remitir una certificación en la que conste el inicio de la implementación del citado proceso a más tardar el 31 de enero de 2024, y remitir informes de avance sobre su implementación al 28 de junio y al 31 de octubre de 2024. (ver párrafos del 2.45 al 2.58).
- 4.7. Definir, oficializar mediante aprobación de la Ministra de Educación Pública e implementar un proceso sistemático y simplificado para la recopilación, procesamiento y actualización de la información sobre la gestión la infraestructura educativa, que describa con claridad los roles y responsabilidades de las diferentes partes interesadas, y que incluya el establecimiento de

controles para el procesamiento y entrega de información estadística útil, confiable, oportuna, precisa y completa para la toma de decisiones institucionales. Remitir a la Contraloría General una certificación donde se acredite la definición y oficialización del proceso para la gestión de la información sobre el estado de la infraestructura educativa, a más tardar el 31 de agosto de 2023. Asimismo, remitir una certificación en la que conste la implementación del citado proceso a más tardar el 30 de noviembre de 2023. (ver párrafos del 2.59 al 2.69).

---

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

---

Licda. Verónica Cerdas Benavides  
**Fiscalizadora**

---

M.Sc. Juan Carlos Barboza Sánchez  
**Asistente Técnico**

---

Licda. Daniela Hidalgo Porras  
**Fiscalizadora Asociada**

---

Licda. Natalia Cordero Bonilla  
**Fiscalizadora Asociada**

avm

**G:** 2022000409-1