

Generalidades

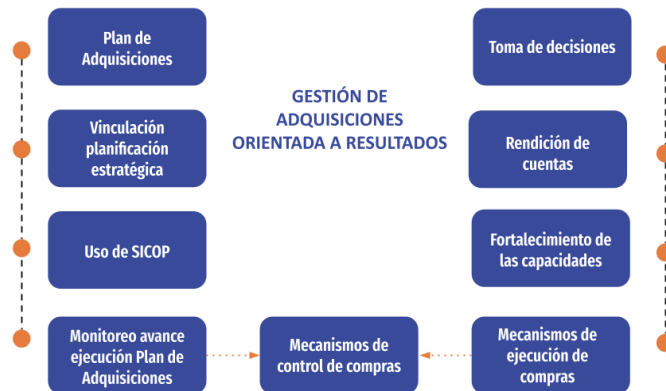
Objetivo

El objetivo de la auditoría es determinar si la gestión del Ministerio de Educación Pública (MEP) para el cumplimiento de sus fines, se realiza bajo el enfoque para resultados conforme a lo dispuesto en el marco regulatorio y prácticas aplicables en procura de mejorar su desempeño y generar valor público. Particularmente, el objetivo de este reporte es comunicar las condiciones susceptibles de mejora que se identificaron respecto a la gestión de adquisiciones.

Alcance y período:

El presente reporte abarca el análisis de la gestión de adquisiciones para la implementación de la gestión para resultados (GpR), conforme al marco normativo y prácticas aplicables, según se detalla:

Figura 1. Acciones de adquisiciones orientada a resultados



Fuente: Elaboración CGR

El período de análisis comprende del 1 de enero de 2021 al 30 de septiembre de 2022. Este es el segundo reporte de auditoría; posteriormente se emitirá un informe final que comprenderá, además de los pilares analizados en el [primer reporte](#), los resultados correspondientes a la gestión financiera, la gestión de programas y proyectos y el seguimiento y evaluación.

Relevancia:

Conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico la educación es una prioridad para el desarrollo integral del ser humano y el bienestar social; así como, el principal instrumento para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, para lo cual de acuerdo con la Ley Orgánica del MEP, N° 3481, le corresponde a ese Ministerio administrar todos los elementos que integran el ramo de la educación.

Bajo este contexto, la GpR resulta relevante, ya que su implementación en ese Ministerio permitiría la orientación de su gestión hacia una dirección efectiva e integrada de los recursos con la finalidad de brindar un servicio educativo que genere valor público en la satisfacción de las necesidades de la población estudiantil, mediante la gestión de la cultura, el análisis de las estrategias, la

**Gestión de adquisiciones: Acciones para la implementación del enfoque para
resultados y el nuevo modelo de compras públicas**
Octubre, 2022

orientación de acciones hacia la generación de efectos e impactos; así como, el involucramiento de las partes interesadas.

**Marco
contextual:**

El modelo de GpR constituye un enfoque del accionar institucional orientado a generar valor para la población objetivo a la que se dirigen sus acciones, mediante la atención óptima de las prioridades y necesidades de las personas beneficiarias por medio de la provisión de bienes y servicios oportunos, económicos y de calidad.

Dicho enfoque se plasma en los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica¹ y se compone de cinco pilares², entre los cuales se encuentra la gestión de adquisiciones orientada a resultados, que tiene como propósito que los bienes y servicios para la gestión institucional se obtengan de manera oportuna y con las mejores condiciones de calidad y precio, para alcanzar los resultados planificados promoviendo la competencia y la transparencia mediante el uso de sistemas electrónicos.

Adicionalmente, con el fin de promover procedimientos más simples y eficaces, así como, brindar regulación dirigida a mejorar y facilitar la gestión de las compras públicas, se aprobó en mayo de 2021 la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, que entrará a regir el 1 de diciembre de 2022³. De esta Ley se desprende un nuevo modelo de gestión de compras públicas que se sustenta en la gobernanza, la transparencia, la planificación, el control, la promoción de la competencia, la ética y la orientación a resultados.

Áreas de mejora identificadas

Respecto a la gestión de adquisiciones se determinó que el Ministerio dispone de planes anuales de compras con sus respectivas modificaciones, las cuales se vinculan con los programas presupuestarios, que son publicados en la página web institucional y en el sistema SICOP. No obstante, se considera oportuno informar a la Administración sobre las áreas de mejora identificadas respecto a esa gestión, cuya atención contribuirá con la implementación del enfoque para resultados conforme al marco normativo y prácticas aplicables.

La gestión de las adquisiciones presenta oportunidades de mejora en la implementación del enfoque para resultados y el nuevo modelo de compras públicas

La gestión para resultados establece que los jefes de las instituciones deben asumir responsabilidades por el logro de resultados y no solo por el cumplimiento de sus funciones, lo que promueve una rendición de cuentas más efectiva, oportuna y veraz, fundamentada en hechos que pueden ser verificados por parte de la opinión pública y la ciudadanía. Asimismo, pretende la generación

¹ Directriz N° 093-P Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público, Manual de Planificación con enfoque para resultados de desarrollo, Marco Conceptual y Estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo de Costa Rica (MCE).

² A saber, planificación para resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y, seguimiento y evaluación.

³ Publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 103, alcance N° 109 del 31 de mayo de 2021.

**Gestión de adquisiciones: Acciones para la implementación del enfoque para
resultados y el nuevo modelo de compras públicas**

Octubre, 2022

de capacidades del personal respecto al conocimiento y dominio de las técnicas de la GpR en sus diferentes ámbitos con el fin de garantizar la sostenibilidad del proceso y se oriente la cultura institucional a la generación de valor público⁴.

Específicamente, para la gestión de adquisiciones debe definirse y actualizarse periódicamente la normativa interna que responda al marco legal vigente⁵ en procura de obtener los bienes y servicios para la gestión institucional con las mejores condiciones de calidad y precio, promoviendo la competencia y la transparencia del proceso y demandando que las transacciones se ejecuten mediante sistemas electrónicos⁶.

Además, para dicha gestión se dispone que la Administración debe monitorear el avance en la ejecución del plan de adquisiciones institucional promoviendo el logro de los resultados establecidos⁷; rendir cuentas de forma periódica; promover la toma de decisiones con base en datos⁸; así como, implementar acciones para fortalecer las capacidades en el personal y en las unidades de compras procurando un adecuado desarrollo de la actividad contractual⁹.

Sin embargo, la gestión de adquisiciones del MEP no se realiza con un enfoque para resultados, lo que limita que los bienes y servicios se gestionen mediante acciones que garanticen las mejores condiciones de calidad y precio para alcanzar los resultados planificados¹⁰. Lo anterior, en razón de las siguientes situaciones:

- a) Se encuentra pendiente la conceptualización del enfoque para resultados en la gestión de las adquisiciones, así como, fortalecer los procesos de compra de bienes y servicios desde la planificación institucional con el propósito de asegurar que toda su actividad esté orientada a los resultados planificados e identificar los productos y factores de éxito necesarios en los procedimientos de compras para atender los proyectos institucionales.
- b) Los trámites operativos de los procesos de compras se realizan de forma manual tanto por los responsables de cada compra como por parte de la Proveeduría Institucional, lo que representa riesgos operativos debido a la cantidad de trámites de compras que realiza el MEP¹¹. Por ejemplo, en 2022 se planificaron 1.212 líneas de compras que representan ₡27.898 millones.
- c) El MEP rinde cuentas sobre el avance en la ejecución de los planes de compras mediante el monitoreo de adquisiciones de los programas presupuestarios e informes periódicos que se emiten para cada programa y se publican en la página web de la institución; no obstante, los responsables de esos programas no utilizan la información como insumo para la toma de decisiones¹²; además, para el 2022 en la página web del MEP únicamente se ubicó el informe de trazabilidad del programa 555 “Aplicación de la Tecnología a la Educación” correspondiente al I Trimestre.

⁴ Páginas 35 y 53 del MCE.

⁵ Norma 4.6 de las Normas de control interno para el Sector Público (NCISP).

⁶ Página 19 del MCE.

⁷ Artículo 102 de la Ley N° 7494; artículo 67 del Decreto N° 37735 y norma 4.5.1 de las NCISP.

⁸ Artículo 11 de la Constitución Política; artículo 71 del Decreto N° 32988; artículos 31 inciso d) y 55 de la Ley N° 8131; artículos 2 inciso 51) y artículo 67 inciso a) y b) del Decreto N° 37735; artículo 4 del Decreto N° 42909-H; norma 4.5.1 de las NCISP; y, página 35 del MCE.

⁹ Norma 2.4 de las NCISP; artículo 4 del Decreto N° 42909-H y página 53 del MCE.

¹⁰ Artículo 4 de la Ley N° 6227, artículo 1 de la Directriz 093-P y páginas 19 y 45 del MCE.

¹¹ Normas 3.3, 5.1 y 5.3 de las NCISP y página 77 del Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional.

¹² Artículo 31 inciso d) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y normas 4.5.1 y 4.6 de las NCISP.

**Gestión de adquisiciones: Acciones para la implementación del enfoque para
resultados y el nuevo modelo de compras públicas**
Octubre, 2022

Aunado a lo anterior, la actividad de los entes públicos debe estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal¹³. Al respecto, la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 que entra a regir el 1 de diciembre de 2022, pretende que la Administración ejecute una serie de acciones para la mejora en la gestión de compras institucional; asimismo, establece la obligatoriedad del uso de un sistema digital unificado, potencia la participación y preparación del mercado para ofrecer bienes al Estado, incorpora nuevos principios de contratación, simplifica los actuales estratos y se introducen cambios en los regímenes recursivo y sancionatorio; incorporando una visión estratégica sobre un nuevo modelo de gestión de compras públicas.

No obstante, si bien el Ministerio conformó un equipo de trabajo interdisciplinario para la implementación y seguimiento de la Ley N° 9986 a cargo de la Dirección de Proveeduría Institucional, a la fecha no se han definido y ejecutado acciones para analizar y ajustar los procesos institucionales, tanto por parte del Ministerio como por las Juntas de Educación y Administrativas, aún cuando la publicación de la citada Ley fue en mayo de 2021¹⁴. Lo anterior, a pesar de que la Contraloría General comunicó¹⁵ al MEP en marzo de 2022 que se encontraba en un nivel inicial de preparación para la entrada en vigencia de esa Ley; y la Auditoría Interna emitió recomendaciones específicas sobre este tema¹⁶.

En ese sentido, a la fecha el MEP no dispone del análisis y propuesta de ajustes para aplicar lo dispuesto en la Ley N° 9986, de manera que se definan las adaptaciones para implementar el nuevo modelo de compras públicas propuesto y se gestionen los riesgos vinculados a las posibles afectaciones en la prestación de los servicios públicos que brinda tanto el Ministerio, como las Juntas de Educación y Administrativas, entre ellos, los servicios de alimentación, transporte e infraestructura educativa.

Además, no se cuenta con actividades y procedimientos definidos y comunicados de manera explícita a la institución y partes externas para la gestión paralela de los dos marcos normativos que durante un período determinado afectarán el proceso de adquisiciones, a saber, las compras iniciadas bajo la Ley N° 7494 y las que a partir del 1 de diciembre de 2022 se deben ejecutar bajo la Ley N° 9986, según lo establecido en los Transitorios I y II de dicha norma.

Lo anterior, resulta relevante ya que la definición e implementación de medidas para promover la gestión de adquisiciones con un enfoque para resultados permitirá al MEP obtener de manera oportuna y con las mejores condiciones de calidad y precio los bienes y servicios necesarios para la gestión institucional, promoviendo la competencia y la transparencia. Además, prepararse para la implementación del nuevo modelo de compras públicas le permitirá garantizar la continuidad del servicio de educación pública y aprovechar la integración y mejora de los procesos de adquisiciones por parte de los distintos actores internos y externos involucrados.

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

¹³ Artículo 4 de la Ley General de Administración Pública, N° 6227.

¹⁴ Artículo 4 de la Ley N° 6227; artículo 13 de la Ley General de Control Interno, N° 8292 y normas 2.5 y 4.6 de las NCISP.

¹⁵ Seguimiento a la Gestión Pública, N° [DFOE-CAP-SGP-00001-2022](#) que destaca el desafío que enfrenta el MEP de identificar la afectación a los órganos de apoyo y las Juntas, así como, aprovechar las economías de escala en dichos órganos.

¹⁶ Informe Corto N° 37-2022, con recomendaciones para la elaboración de un plan que comprenda las acciones que deben tomar el MEP y las Juntas de Educación y Administrativas para implementar el nuevo modelo de gestión de compras.