



INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

2023

28 de agosto de 2023

Informe N° DFOE-CAP-IAD-00006-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades
Auditoría Carácter Especial - Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen	
Ejecutivo.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVO.....	5
ALCANCE.....	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	8
2. RESULTADOS.....	9
Estrategia y estructura de la transformación digital para el Sistema Educativo.....	9
Ausencia de una visión integral y sistémica en materia de transformación digital del Sistema Educativo.....	9
Ausencia de una estrategia en materia de transformación digital del Ministerio de Educación Pública.....	13
Avance sin visión sistémica en materia de transformación digital para el Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal.....	15
3. CONCLUSIÓN.....	17
4. DISPOSICIONES.....	17

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito determinar si la estrategia de transformación digital del sistema educativo responde al marco regulatorio y prácticas aplicables en procura del establecimiento de acciones que promuevan una mejora en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos educativos y consecuentemente en el valor que reciben. El periodo de análisis comprendió del 1 de enero de 2022 al 31 de julio de 2023.

Al respecto, en el marco de la auditoría, la organización de la educación pública se concibe como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria, los cuales se encuentran bajo la rectoría del Ministerio de Educación Pública y la dirección y coordinación del Consejo Superior de Educación y el Consejo Nacional de Rectores, según corresponda.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Transformación Digital se refiere al proceso de cambio en la gestión que integra la estrategia institucional, la cultura, las habilidades y las tecnologías de información, con el fin de generar una mejora significativa en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos y consecuentemente en el valor que reciben. Es por ello que se considera relevante determinar si la estrategia de transformación digital del Sistema Educativo responde al marco regulatorio y prácticas aplicables, que permita contribuir a alcanzar una transformación digital de una manera integrada, articulada y que le permita a este Sistema prepararse y anticiparse ante los cambios en el entorno y las necesidades de las personas usuarias de sus servicios; en procura de promover oportunidades de mejora al estudiantado.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La Transformación Digital representa una oportunidad para el sector público de efectuar cambios en la gestión educativa, en procura de mejorar la experiencia de los estudiantes, la excelencia, agilidad, continuidad y sostenibilidad del servicio educativo; así como la inclusión social de los grupos más vulnerables del país. Sin embargo, se determinó que no existe una visión integral y sistémica en materia de transformación digital, ni una estrategia para el sistema educativo que cumpla con el marco regulatorio y prácticas aplicables, que permita el establecimiento de acciones que promuevan una mejora en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos educativos y consecuentemente en el valor que reciben.

Lo anterior cobra relevancia considerando que según los resultados del Índice de Transformación Digital emitido por la Contraloría General en el 2022, 6 entidades del sector "Educación y capacitación técnica" (42,85%) se encontraban en un nivel intermedio, 6 (42,85%) en nivel básico y 2 (14,30%) en nivel inicial.

En línea con lo anterior, si bien 7 de las 14 instituciones cuentan con algún instrumento institucional que hace referencia a la transformación digital, así como proyectos relacionados con la materia, únicamente la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Nacional de

Aprendizaje cuentan con una hoja de ruta para orientar las acciones institucionales. Asimismo, no se evidenciaron por parte del Ministerio de Educación Pública como rector del Sector Educación, acciones formales que orienten a este Sector en materia de transformación digital; ni mecanismos de coordinación y articulación que permitan espacios de gestión y transferencia de conocimiento y que a su vez permita cumplir con los propósitos en dicha temática.

Además, si bien el Ministerio de Educación Pública ha realizado esfuerzos iniciales para ejecutar algunas acciones en esa entidad relacionadas con la transformación digital, aún presenta niveles básicos en la materia, considerando que dichas acciones son aisladas y no responden a una visión integral y sistémica del Sector, que le permita posicionar las necesidades ciudadanas como la base para la definición de una estrategia formal.

Por su parte, se evidenció que las entidades que conforman el Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal, de forma individual, han realizado esfuerzos iniciales para incorporar algunas acciones y proyectos de transformación digital en acuerdos, políticas y planes institucionales; asimismo se encuentran ejecutando proyectos tales como la implementación e integración de servicios de tecnologías de información, el desarrollo de competencias digitales en estudiantes, docentes y administrativos y la implementación de entornos virtuales para los procesos de enseñanza y aprendizaje.

No obstante, no se cuenta de manera formal y visibilizada como parte de la planificación de este Sistema, la visión integral y sistémica en materia de transformación digital; así como tampoco los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades de educación superior, que permitan obtener una visión común, la capitalización de aprendizajes y mayores beneficios de un accionar conjunto.

¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Ministerio de Educación Pública para definir, oficializar y divulgar, de forma coordinada, directrices que establezcan la visión integral y sistémica de la transformación digital que permita el direccionamiento a los órganos y entes del sector educación y los mecanismos de coordinación y articulación entre estos; así como para la definición, oficialización e implementación de una estrategia para el Ministerio que contemple, los avances institucionales, los procesos, las personas y la tecnología. Por su parte, al Consejo Nacional de Rectores para la definición, oficialización y divulgación de una hoja de ruta con visión integral y sistémica, para la Transformación Digital en el Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal, que contemple los avances institucionales, la estrategia, los procesos, las personas y la tecnología, así como mecanismos de coordinación y articulación entre las universidades públicas estatales y otras entidades del Sistema Educativo.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL SISTEMA EDUCATIVO

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La transformación digital representa una oportunidad para el sector público de efectuar cambios en la gestión educativa, en procura de mejorar la experiencia de los estudiantes, la excelencia, agilidad, continuidad y sostenibilidad del servicio educativo así como la inclusión social de los grupos más vulnerables del país, se propone auditar las acciones en transformación digital llevadas a cabo en el sistema educativo del país, en procura de promover oportunidades de mejora. Es por ello que se considera relevante determinar si dicho proceso responde al marco regulatorio y prácticas aplicables, en procura del establecimiento de acciones que promuevan una mejora en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos educativos y consecuentemente en el valor que reciben.

OBJETIVO

- 1.2. Determinar si la estrategia de transformación digital del sistema educativo responde al marco regulatorio y prácticas aplicables en procura del establecimiento de acciones que promuevan una mejora en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos educativos y consecuentemente en el valor que reciben.

ALCANCE

- 1.3. La auditoría comprendió la determinación de si la estrategia de transformación digital del sistema educativo cumple con el marco regulatorio y prácticas aplicables, para lo cual se considerará el establecimiento de acciones conjuntas y mecanismos de coordinación por parte de entidades y otras instancias tomadoras de decisiones que lo conforman. El periodo de análisis comprenderá del 1 de enero de 2022 al 31 de julio de 2023.
- 1.4. Al respecto, en el marco de la auditoría, la organización de la educación pública se concibe como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria, los cuales se encuentran bajo la rectoría del Ministerio de Educación Pública y la dirección y coordinación del Consejo Superior de Educación y el Consejo Nacional de Rectores, según corresponda.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.5. Los criterios de auditoría fueron comunicados a personas funcionarias del Instituto Nacional de Aprendizaje, Consejo Nacional de Rectores, Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Educación Pública, y Consejo Superior de Educación, mediante los oficios DFOE-CAP-1570 (09349)-2023, DFOE-CAP-1571 (09350)-2023, DFOE-CAP-1572 (09351)-2023, DFOE-CAP-1573 (09352)-2023 y DFOE-CAP-1574 (09353)-2023 respectivamente, del 14 de julio de 2023; al Colegio Universitario de Cartago, Superintendencia de Telecomunicaciones, Universidad Nacional, Universidad Técnica Nacional, Universidad Estatal a Distancia, Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, Colegio Universitario de Limón, Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano y Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, mediante los oficios DFOE-CAP-1601 (09637)-2023, DFOE-CAP-1603 (09639)-2023, DFOE-CAP-1604 (09640)-2023, DFOE-CAP-1605 (09641)-2023, DFOE-CAP-1606 (09642)-2023, DFOE-CAP-1607 (09643)-2023, DFOE-CAP-1608 (09645)-2023, DFOE-CAP-1609 (09646)-2023, DFOE-CAP-1610 (09647)-2023, DFOE-CAP-1611 (09649)-2023, DFOE-CAP-1613 (09651)-2023 y DFOE-CAP-1614 (09653)-2023 respectivamente, del 20 de julio de 2023. A su vez, mediante correo electrónico del 19 de julio por parte del Consejo Superior de Educación; y oficios MICITT-DM-OF-615-2023 y 06097-SUTEL-DGF-2023, recibidos en la Contraloría General el 20 y 21 de julio de 2023, respectivamente, se recibieron observaciones sobre dichos criterios por parte de las Administraciones, las cuales fueron consideradas en la etapa de examen.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. 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, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento, de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a las personas funcionarias del MEP, del CONARE, del CSE, del INA, del CONESUP y de las cinco universidades estatales (UCR, UNA, TEC, UNED y UTN); así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes personas de esas instituciones.
- 1.8. Además, se realizaron dos talleres con las Administraciones, el primero tuvo como finalidad generar un espacio de discusión en el cual las universidades públicas compartieran con las demás instituciones y entidades del Sistema Educativo, sus

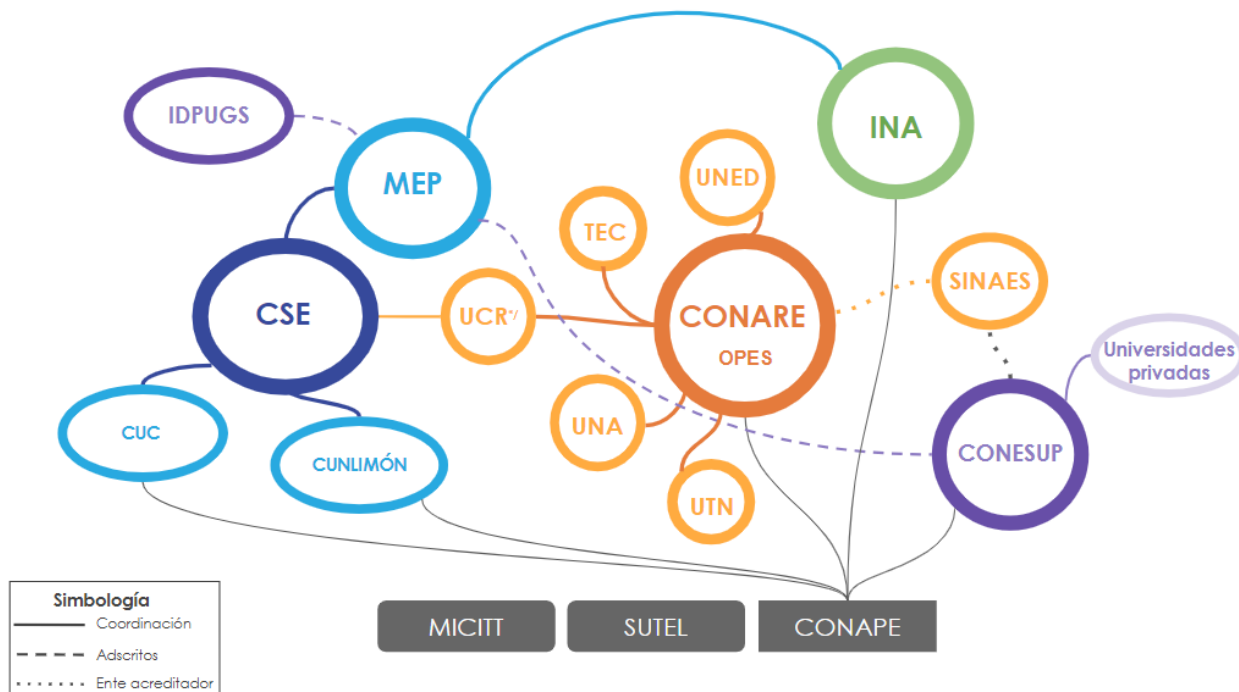
conocimientos, experiencias, avances y proyectos que se encuentran realizando en materia de transformación digital.

- 1.9. Por su parte, el segundo taller se realizó con el fin de establecer las causas y posibles soluciones de las situaciones identificadas que se comunican en este informe¹, con el propósito de obtener una visión integral de estas, así como de los desafíos, retos y oportunidades de mejora según la percepción de las personas participantes.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.10. La Constitución Política establece que la organización de la educación pública se concibe como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria. Considerando lo anterior, y para efectos de esta auditoría, el Sistema Educativo se conforma por las siguientes entidades e instancias:

Imagen N° 1: Sistema Educativo Costarricense



Fuente: Elaboración CGR.

Nota *: La UCR tiene representación propietaria en el Consejo Superior de Educación.

- 1.11. Dicho Sistema Educativo se subdivide en los siguientes ciclos, los cuales se encuentran bajo la rectoría del MEP, y la dirección y coordinación, según corresponda, del CSE y del

¹ En este taller se contó con la participación de personas funcionarias del MICITT, el MEP, el CSE, el CONARE, el INA y el CONESUP.

CONARE, este último en el marco de la autonomía universitaria derivada de los artículos 84 y 85 de la Constitución Política:

- a) Educación preescolar
- b) Educación primaria
- c) Educación secundaria diurna
- d) Educación secundaria nocturna y otras modalidades
- e) Educación técnica
- f) Educación parauniversitaria
- g) Educación superior universitaria

- 1.12. El CSE tiene bajo su dirección los ciclos desde la educación preescolar hasta educación parauniversitaria; así como la educación superior universitaria privada. Respecto a la educación técnica, esta considera lo impartido por el MEP. Por su parte, el CONARE tiene a su cargo la educación superior universitaria estatal; mientras que el INA la capacitación y formación profesional.
- 1.13. Existen otros actores relacionados con el Sistema Educativo, a saber, la Superintendencia de Telecomunicaciones encargada de dotar de equipo y brindar acceso a internet de banda ancha a las escuelas y los colegios públicos que sean parte de los Programas de Informática Educativa del Ministerio de Educación Pública², esto mediante el Programa Centros Públicos Conectados, del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Además, el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, como el ente encargado de orientar las acciones sobre la transformación digital en el sector público.
- 1.14. Por otra parte, la Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, N° 9943³, define la transformación digital como la adopción integral de tecnologías digitales alineada con un cambio organizacional y cultural en todas las áreas operativas desafiando constructivamente el estado actual de los procesos, con el objetivo de cambiar fundamentalmente la forma en que opera y se brinda valor a los ciudadanos.
- 1.15. Asimismo, de acuerdo con el [Índice de Transformación Digital](#) elaborado por la Contraloría General en el 2022, esta se refiere al proceso de cambio en la gestión que integra la estrategia institucional, la cultura, las habilidades y las tecnologías de información, con el fin de generar una mejora significativa en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos y consecuentemente en el valor que reciben.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.16. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, se realizó mediante los oficios N° DFOE-CAP-1794, DFOE-CAP-1795, DFOE-CAP-1796, DFOE-CAP-1797, DFOE-CAP-1798, DFOE-CAP-1799, DFOE-CAP-1800, DFOE-CAP-1801 y DFOE-CAP-1802 y reuniones del 17 de agosto de 2023, con el Dr. Emmanuel González

² Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642, artículo transitorio VI, punto 2, inciso c).

³ Artículo 3.

Alvarado, Rector de la UTN; Máster Randall Cordero Marenco, Secretario General del CSE; Máster Andrea Cavero Quesada, Directora de DATIC-TEC; y Dr. Henry Lizano Mora, Director del Centro de Informática de la UCR; y del 18 de agosto de 2023, con la Dra. Marianela Rojas Garbanzo, Rectora adjunta de la UNA; Ing. Eduardo Sibaja Arias, Director de la OPES-CONARE; Máster Wendy Fallas Rojas, Gerente General del INA; Dr. Alvaro García Otárola, Vicerrector de Planificación de la UNED y Máster Melvin Chaves Duarte, Viceministro Académico del MEP; así como personal de esas entidades. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la UNA, el CONARE y la UCR mediante oficios UNA-R-OFIC-1583-2023, OF-OPES-055-2023-D y CI-1191-2023, recibidos en la Contraloría General el 24 de agosto de 2023, los dos primeros, y el 28 de agosto de 2023, el tercero; lo resuelto al respecto se comunicó en los oficios N° DFOE-CAP-1821 (11513), DFOE-CAP-1822 (11514) y DFOE-CAP-1823 (11515)-2023 del 28 de agosto de 2023.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.17. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

Siglas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
CSE	Consejo Superior de Educación
CUC	Colegio Universitario de Cartago
CUNLIMÓN	Colegio Universitario de Limón
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
IDPUGS	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
MEP	Ministerio de Educación Pública
MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
PLANES	Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
TEC	Instituto Tecnológico de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UTN	Universidad Técnica Nacional

Fuente: Elaboración CGR

2. RESULTADOS

Estrategia y estructura de la transformación digital para el Sistema Educativo

- 2.1. El establecimiento de una estrategia y estructura en materia de transformación digital, así como la definición de mecanismos de coordinación y articulación entre las distintas entidades e instancias involucradas que conforman el Sistema Educativo, proporciona un marco orientador para definir y dirigir la visión de este Sistema en cuanto a dicha materia.
- 2.2. Al respecto, se identificaron desafíos importantes en la estrategia de transformación digital del Sistema Educativo, que se detallan a continuación.

Ausencia de una visión integral y sistémica en materia de transformación digital del Sistema Educativo.

- 2.3. La Constitución Política establece que la organización de la educación pública se concibe como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria. Además, señala que esta será costeadada por el Estado el cual deberá facilitar el acceso tecnológico a todos en todos sus niveles. También establece que la dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo⁴.
- 2.4. Considerando lo anterior, en el marco de la auditoría, el Sistema Educativo se conforma por los siguientes ciclos, los cuales se encuentran bajo la rectoría del Ministerio de Educación Pública y la dirección y coordinación, según corresponda, del Consejo Superior de Educación y del Consejo Nacional de Rectores, este último en el marco de la autonomía universitaria derivada de los artículos 84 y 85 de la Constitución Política:
 - a) Atención integral niños/as (0 a 4 años)
 - b) Educación preescolar
 - c) Educación primaria
 - d) Educación secundaria diurna
 - e) Educación secundaria nocturna y otras modalidades
 - f) Educación técnica
 - g) Educación parauniversitaria
 - h) Educación superior universitaria
- 2.5. Respecto a la creación e integración del Sector Educación⁵, el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo asigna la rectoría de este a la persona que ocupe el cargo del Ministro (a) de Educación Pública a quién le corresponderá coordinar, articular y conducir las actividades del Sector en cada ámbito de competencia, así como coordinar conjuntamente con otros ministros rectores o jefes los asuntos del Sector en que ambos ejerzan alguna potestad o atribución.

⁴ Constitución Política, artículos 77, 78 y 81.

⁵ Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo, N° 43580-MP-PLAN, artículos 3 y 7, inciso d).

- 2.6. Asimismo, a los Ministros en condición de Rectores Sectoriales les corresponderá dirigir y coordinar al respectivo sector convocando periódicamente a los jefes de los órganos y entes que lo integran para discutir y analizar prioridades sectoriales, sus metas y avance en el logro de resultados y emitir en conjunto con el Presidente de la República las directrices que sean necesarias para el adecuado direccionamiento de los órganos y entes que integran el sector⁶.
- 2.7. Además, los Rectores Sectoriales requieren generar espacios de coordinación y asesoría para un efectivo direccionamiento político de los órganos y entes que componen el Sector, pudiéndose entablar relaciones de coordinación y cooperación que conlleven a una adecuada gobernanza multinivel (nacional, sectorial, regional y local) y multi/actor (Administración Central y Descentralizada, otros Poderes de la República, Gobiernos Locales, organizaciones del sector privado y sociedad civil organizada) para tales efectos⁷.
- 2.8. Por su parte, la orientación y dirección general de la enseñanza oficial⁸ le corresponderá al Consejo Superior de Educación, según lo establecido en la Ley Fundamental de Educación. Este Consejo deberá participar activamente en el establecimiento y aprobación de planes de desarrollo de la educación nacional, así como resolver problemas de correlación e integración del sistema de los establecimientos educativos no universitarios⁹.
- 2.9. A su vez, la Constitución Política se refiere a un ente encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal¹⁰; a partir de lo anterior, se crea el CONARE, el cual estará integrado por los rectores de las instituciones de educación superior de nivel universitario.
- 2.10. En materia de transformación digital, con la creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, mediante la Ley N° 9943, se reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública por medios digitales, con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica; también, se establece la obligatoriedad para la Administración Pública de iniciar planes de trabajo para incorporar la utilización de las tecnologías de la información asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad, la ciberseguridad y la conservación de los datos, con el fin de lograr una transformación digital en dichas instituciones¹¹.
- 2.11. Por su parte, el Ministerio de Planificación y Política Económica señala en su “Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público” que la necesidad del establecimiento de una visión integral y sistémica implica la

⁶ Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo, N° 43580-MP-PLAN, artículo 4, incisos a) y c).

⁷ Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo, N° 43580-MP-PLAN, artículo 4, inciso f).

⁸ Ley Fundamental de Educación, N° 2160, artículo 5.

⁹ Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, N° 1362, artículos 2 y 8 inciso c).

¹⁰ Constitución Política, artículo 85.

¹¹ Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, N° 9943, artículo 2.a).

coordinación de los distintos actores e instancias involucradas, considerando cómo se relacionan entre sí y cómo estas vinculaciones afectan el funcionamiento general del Sistema. Lo anterior con el fin de promover la toma de decisiones más informada, logrando resultados más efectivos y sostenibles¹².

- 2.12. En esa misma línea, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación establece los principios¹³ de adaptabilidad, coordinación, integración y oportunidad del Sistema Nacional de Planificación, los cuales se refieren a que las instituciones y subsistemas del SNP analizarán el entorno y adaptarán sus acciones a los cambios sociales actuando de forma articulada y armonizando sus instrumentos de planificación para la obtención de los objetivos de dicho Sistema, con visión nacional, sectorial y regional en concordancia con las necesidades reales en el momento previsto.
- 2.13. Desde el año 2018, el país ha orientado de manera formal el proceso de transformación digital mediante una estrategia nacional¹⁴, promulgada por el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones; la cual, según señalaba busca el trabajo conjunto de los sectores para orientar las acciones de política pública e implementar soluciones digitales proactivas, seguras y resilientes en todos los sectores y ámbitos de la sociedad; así como fomentar e impulsar el trabajo colaborativo en el Sector Público con el fin de lograr la modernización e incrementar la productividad nacional¹⁵. Sin embargo, dicha estrategia tenía vigencia hasta el 2022 y actualmente no se cuenta con una estrategia formalizada que oriente al país en dicha materia, por lo cual el Órgano Contralor giró una disposición con el objetivo de subsanar esta situación¹⁶.
- 2.14. Sumado a lo anterior, de acuerdo con los resultados presentados por la Contraloría General mediante el informe [DFOE-CAP-SGP-00002-2022](#) denominado "Índice de Transformación Digital", el sector público se encuentra en las primeras etapas de madurez de transformación digital, siendo que únicamente 13 de las 267 instituciones evaluadas lograron ubicarse en niveles altos y ninguna de ellas del sector educativo. De manera específica los resultados del Índice para el sector "Educación y capacitación técnica", alcanzaron en promedio un nivel "Básico", a continuación se muestra el detalle para este sector¹⁷:

¹² Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público, pág 8. MIDEPLAN, 2019.

¹³ Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN, artículo 5, incisos, a), b), f) y h).

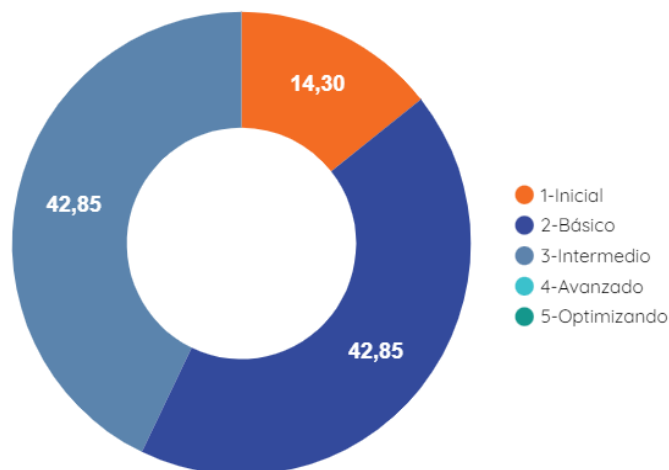
¹⁴ Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, 2018-2022

¹⁵ Ley de Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICYT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), N° 7169, artículo 4, incisos d) y g).

¹⁶ Ver Informe N° [DFOE-CAP-IAD-00004-2023](#) "Informe sobre la planificación de la Transformación Digital del sector público".

¹⁷ Colegio Universitario de Cartago, Colegio Universitario de Limón, Comisión Nacional de Préstamos para Educación, Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, Consejo Nacional de Rectores, Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Universidad de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional y Universidad Técnica Nacional.

Gráfico N° 1: Distribución porcentual de las instituciones del sector educación y capacitación técnica según nivel de transformación digital



Fuente: Índice de Transformación Digital 2022, CGR.

- 2.15. En términos generales según los resultados del Índice de Transformación Digital al 2022, 6 entidades del sector "Educación y capacitación técnica" (42,85%) se encontraban en un nivel intermedio, 6 (42,85%) en nivel básico y 2 (14,30%) en nivel inicial. Lo anterior, evidencia la necesidad de definir acciones que permitan superar las brechas relacionadas con estos niveles, posicionar las necesidades del estudiantado como la base para la definición de una hoja de ruta digital, transformar los puntos de interacción, promover la interoperabilidad de los sistemas tanto a lo interno de las instituciones como a lo externo; así como, generar datos para la toma de decisiones.
- 2.16. Particularmente, en la auditoría se determinó que si bien 7¹⁸ de las 14 instituciones cuentan con algún instrumento institucional que hace referencia a la transformación digital, así como proyectos relacionados con la materia, únicamente la UNED y el INA cuentan con una hoja de ruta para orientar las acciones institucionales. Asimismo, a nivel del Sistema Educativo no se dispone de una visión integral y sistémica, bajo enfoques en la persona usuaria, eficiencia y eficacia, que establezca los objetivos, las metas y las acciones respectivas que definan un horizonte como Sistema en esta materia.
- 2.17. En ese sentido, no se evidenciaron por parte del MEP como rector del Sector, acciones formales que orienten al Sistema Educativo en materia de transformación digital; ni mecanismos de coordinación y articulación que permitan espacios de gestión y transferencia de conocimiento y que a su vez permita cumplir con los propósitos en dicha temática.
- 2.18. La ausencia de una visión integral y sistémica del Sistema Educativo en materia de transformación digital obedece a la inexistencia de directrices por parte del Rector del

¹⁸ Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Estatal a Distancia, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Técnica Nacional, Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Superior e Instituto Nacional de Aprendizaje.

sector, en las que se direcciona a los órganos y entes que lo conforman, así como se establezcan mecanismos de coordinación y articulación entre estos.

- 2.19. Los aspectos señalados respecto a la ausencia de una visión integral y sistémica de la transformación digital del Sistema Educativo, generan el riesgo de que continúe aumentando la brecha de desigualdad en la calidad de la educación y del servicio que reciben las personas estudiantes, afectando negativamente el desarrollo socioeconómico de estas como consecuencia de las diferencias en cuanto a habilidades y aptitudes que poseen al egresarse del Sistema.
- 2.20. Por su parte, las debilidades en la coordinación y articulación del Sistema Educativo dificultan utilizar el conocimiento de manera efectiva y promover la colaboración, cocreación, aprendizaje e inteligencia colectiva entre órganos y entidades, así como la mejora continua de los servicios. Además, existe el riesgo de duplicar esfuerzos, tiempo y recursos económicos en el desarrollo de proyectos de alcance individual; lo que puede resultar en soluciones poco utilizadas, parciales o incompletas que no aborden eficazmente los problemas o desafíos existentes en el Sistema y que no aporten el valor esperado a la totalidad de este.

Ausencia de una estrategia en materia de transformación digital del Ministerio de Educación Pública

- 2.21. La Ley Orgánica del MEP¹⁹ establece que dicho Ministerio es el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la Educación, que tiene como función administrar todos los elementos que integran el ramo, para la ejecución de las disposiciones pertinentes del título séptimo de la Constitución Política, de la Ley Fundamental de Educación, de las leyes conexas y de los respectivos reglamentos.
- 2.22. En materia de transformación digital, con la creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, mediante la Ley N° 9943, se reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública por medios digitales, con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica; también, se establece la obligatoriedad para la Administración Pública de iniciar planes de trabajo para incorporar la utilización de las tecnologías de la información asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad, la ciberseguridad y la conservación de los datos, con el fin de lograr una transformación digital dichas instituciones²⁰.
- 2.23. Al respecto, se determinó que si bien el MEP ha realizado esfuerzos iniciales para ejecutar algunas acciones relacionadas con la transformación digital, aún presenta niveles básicos²¹ en la materia, considerando que dichas acciones son aisladas y no responden a una visión integral y sistémica del Sector. Dentro de las acciones ejecutadas se tiene:

¹⁹ Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, N° 3481, artículos 1 y 2.

²⁰ Ley de Creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, N° 9943, artículo 2.a.

²¹ En el Índice de Transformación Digital al 2022 alcanzó un nivel básico.

- a) La Ruta de la conectividad, la cual tiene como objetivo dotar al sistema educativo de las condiciones de conectividad necesarias para modernizar la mediación pedagógica y asegurar el acceso a la educación de forma continua a nivel nacional.
- b) Participación de las personas usuarias en el desarrollo de sistemas informáticos para digitalizar el proceso de evaluación de la Prueba Nacional Estandarizada.
- c) Se aprobó por parte del CSE la propuesta del Programa Nacional de Formación Tecnológica en la Educación de Costa Rica que comprende el diseño e implementación de una malla curricular, y cuyo eje transversal es el desarrollo del pensamiento computacional para la resolución de problemas mediante el uso de las tecnologías digitales. Sin embargo, el MEP se encuentra en proceso de elaboración, estructura e implementación de dicho Programa para el curso lectivo 2024.
- d) Se encuentra en proceso de elaboración las Guías de Trabajo para Docentes de Informática Educativa, para el Programa supra indicado, las cuales abordarán tres competencias generales, a saber: las competencias para la ciudadanía responsable y solidaria, las competencias para la vida y las competencias para el empleo digno.

2.24. Esta situación obedece a la inexistencia de una estrategia formal, que le permita posicionar las necesidades ciudadanas como la base para la definición de esta, transformar los puntos de interacción con la ciudadanía, promover la interoperabilidad de los sistemas tanto a lo interno de la institución como a lo externo; así como, generar datos para la toma de decisiones.

2.25. Los aspectos señalados generan el riesgo de que continúe aumentando la desigualdad en la calidad de la educación y del servicio que reciben las personas estudiantes; así como la posibilidad de que dichos servicios que se brinden no satisfagan las necesidades de estos.

Avance sin visión sistémica en materia de transformación digital para el Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal

2.26. La Constitución Política se refiere a un ente encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, el cual a su vez tendrá la función de preparar un plan nacional de esta educación, considerando los lineamientos que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo vigente²².

2.27. En apoyo a lo anterior, mediante el Reglamento Orgánico del CONARE y la Oficina de Planificación de la Educación Superior, se designa al CONARE como el ente constitucional coordinador del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal, encargado de su adecuada planificación y desarrollo²³.

²² Constitución Política, artículo 85.

²³ Reglamento Orgánico del Consejo Nacional de Rectores y de la Oficina de Planificación de la Educación Superior, artículo 2.

- 2.28. Además, en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica se define que el cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal estará integrado por el Consejo Nacional de Rectores; el CONARE Ampliado y la OPES, la cual es su órgano técnico.
- 2.29. El CONARE estará integrado por los rectores de las instituciones de educación superior de nivel universitario. Dentro de sus principales funciones destaca la aprobación del PLANES, previa consulta a los Cuerpos Colegiados Superiores de las Instituciones signatarias²⁴.
- 2.30. Asimismo, le corresponde establecer los órganos, los instrumentos y los procedimientos de coordinación que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal²⁵.
- 2.31. Por su parte, la OPES como órgano técnico del CONARE le corresponderá impulsar la acción sistémica y coordinada de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal de conformidad con lo dispuesto en el Convenio; así como fortalecer su planificación y coordinación como Sistema, fomentando la investigación y el análisis de temáticas relacionadas con educación superior que integren y direccionen esfuerzos conjuntos de las instituciones que lo conforman²⁶.
- 2.32. En adición, dicha oficina tendrá como parte de sus funciones preparar el PLANES considerando lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, además de coordinar su trabajo con la Oficina de Planificación y con la Secretaría de Planificación Sectorial de Educación²⁷.
- 2.33. Al respecto, se evidenció que las entidades que conforman el Sistema de Educación Superior Universitario Estatal, de forma individual, han realizado esfuerzos iniciales para ejecutar algunas acciones y proyectos relacionados con la transformación digital, a saber:
- a) La UTN desde el 2020 cuenta con un acuerdo para la implementación de la Transformación Digital. A partir de este, se desarrollan proyectos relacionados con sistemas de información, infraestructura y comunicaciones, servicios de Tecnologías de Información y parque tecnológico.
 - b) La UCR aprobó las Políticas Institucionales 2021-2025 que considera aspectos sobre Transformación Digital como parte del Eje II: “Excelencia académica”. Además cuenta con los proyectos de Nube académica computacional, Bus de integración de servicios empresariales, Desarrollo del sistema de aplicaciones estudiantiles e Implementación de una herramienta ERP.
 - c) El TEC considera dentro de su Plan Estratégico Institucional el desarrollo de la Transformación Digital en la institución. Cuenta con proyectos de Capacitación

²⁴ Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, artículos 2 y 3.

²⁵ Otorga Personalidad Jurídica al Consejo Nacional de Rectores, Ley N° 6162, artículo 3, inciso ch) y Reglamento Orgánico del Consejo Nacional de Rectores y de la Oficina de Planificación de la Educación Superior, artículo 5, inciso e).

²⁶ Reglamento Orgánico del Consejo Nacional de Rectores y de la Oficina de Planificación de la Educación Superior, artículo 40.

²⁷ Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, artículos 10 y 17.

pedagógica al docente, Caja de herramientas y un Programa de entornos virtuales de aprendizaje.

- d) La UNED cuenta con una Estrategia de Transformación Digital y una Hoja de Ruta. Adicionalmente, cuenta con proyectos de Competencias digitales de los estudiantes, docentes y administrativos, Diagnóstico de cultura organizacional y un Metaverso pedagógico inclusivo.
- e) La UNA cuenta con un Plan de Mediano Plazo Institucional, en el cual la transformación digital se plantea como una prioridad estratégica con objetivos y metas a mediano plazo. Además, cuenta con proyectos de mejora y digitalización de servicios, como el de ventanilla única de servicios que integra la comunicación y manejo de gestiones, Capacitación docente para que se integre la tecnología en los procesos de enseñanza-aprendizaje y una estrategia de Innovación y transformación curricular que incorpora la transformación digital.

2.34. No obstante, no se cuenta de manera formal y visibilizada como parte de la planificación de la Educación Superior Universitaria Estatal, la visión integral y sistémica en materia de transformación digital, así como tampoco los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades de educación superior, que permitan obtener una visión común, la capitalización de aprendizajes y mayores beneficios de un accionar conjunto.

2.35. Las situaciones señaladas responden a que el CONARE, desde su rol de coordinador del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal, no ha definido una hoja de ruta formal para el Sistema, en la que se establezca la estrategia, las intervenciones conjuntas o transversales, y los mecanismos de coordinación y articulación entre las instituciones que lo conforman.

2.36. La ausencia de una visión integral y sistémica en cuanto a la transformación digital del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal, ocasiona que cada universidad avance a su ritmo y en los temas que considere pertinente, lo que genera desigualdad en la calidad del servicio que reciben las personas estudiantes. Esto podría generar desventajas en el acceso a oportunidades laborales como consecuencia de un desarrollo desigual de las habilidades desarrolladas por las personas estudiantes.

3. CONCLUSIÓN

3.1. La Transformación Digital representa una oportunidad para el sector público de efectuar cambios en la gestión educativa, en procura de mejorar la experiencia de los estudiantes, la excelencia, agilidad, continuidad y sostenibilidad del servicio educativo; así como la inclusión social de los grupos más vulnerables del país. Sin embargo, se determinó que no se cumple con el marco regulatorio y prácticas aplicables, por cuanto no existe una visión integral y sistémica en materia de transformación digital, ni una estrategia para el Sistema Educativo, que permita el establecimiento de acciones que promuevan una mejora en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos educativos y consecuentemente en el valor que reciben.

- 3.2. Tampoco se evidenció por parte del MEP acciones formales que orienten al Sector Educación en materia de transformación digital; ni mecanismos de coordinación y articulación que permitan espacios de gestión y transferencia de conocimiento, y que a su vez permita cumplir con los propósitos en dicha temática.
- 3.3. Por su parte, es fundamental que el MEP oriente las acciones que están realizando en materia de transformación digital, de manera que le permita adaptar los servicios que ofrecen en los distintos ciclos a las necesidades de la ciudadanía en un entorno cambiante; con ello mejorar tanto la eficiencia institucional como la del Sistema en general, y así generar un impacto significativo en sus procesos y su cultura organizacional.
- 3.4. Asimismo, la visión sistémica en materia de transformación digital tampoco se visibiliza como parte de la Educación Superior Universitaria Estatal, por lo que es necesario que CONARE fortalezca su rol de coordinador de este Sistema de manera que se posibilite la alineación de las acciones y proyectos ejecutados individualmente por las distintas universidades públicas para promover mayor equidad en el servicio que reciben las personas estudiantes.

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 (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”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 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 ANNA KATHARINA MÜLLER CASTRO, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar y divulgar de forma coordinada, directrices que establezcan la visión integral y sistémica de la transformación digital que permita el direccionamiento a los órganos y entes del sector educación y los mecanismos de coordinación y articulación

entre estos; con el propósito de generar una mejora significativa en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos y consecuentemente en el valor que reciben. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de febrero de 2024 una certificación que haga constar la definición y oficialización de las directrices. Asimismo, remitir a más tardar el 29 de marzo de 2024 una certificación que haga constar su divulgación. (ver párrafos del 2.3 al 2.20).

- 4.5. Definir, oficializar e implementar, una estrategia para el Ministerio de Educación Pública alineada con las directrices definidas en la disposición 4.4 de este informe, y que contemple, los avances institucionales, los procesos, las personas y la tecnología, con el propósito de generar una mejora significativa en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos y consecuentemente en el valor que reciben. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 28 de junio de 2024 una certificación que haga constar la definición y oficialización de la estrategia. Asimismo, remitir a más tardar el 29 de noviembre de 2024 un informe de avance sobre su implementación.(ver párrafos del 2.21 al 2.25).

AL DOCTOR EMMANUEL GONZÁLEZ ALVARADO, PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Definir, oficializar y divulgar, una hoja de ruta con visión integral y sistémica, para la Transformación Digital en el Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal, que contemple los avances institucionales, la estrategia, los procesos, las personas y la tecnología, así como mecanismos de coordinación y articulación entre las universidades públicas estatales y otras entidades del Sistema Educativo, con el propósito de generar una mejora significativa en la experiencia de las personas usuarias de los servicios públicos asociados a los procesos de enseñanza y aprendizaje y consecuentemente en el valor que reciben. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2024 una certificación que haga constar la definición y oficialización de la hoja de ruta. Asimismo, remitir a más tardar el 31 de mayo de 2024 una certificación que haga constar su divulgación. (ver párrafos del 2.26 al 2.36).

Lic. Carlos Morales Castro
Gerente de Área a.i.

Licda. Mariela Rodríguez Arguedas
Coordinadora

Lic. Christopher Lewis Álvarez
Colaborador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

NRL/avm/ncs
G: 2022004397-1