
“Encendamos juntos la luz.”

11 de agosto 2022

Para: Señora
Anna Katharina Müller Castro
Ministra de Educación Pública

De: MBA. Edier Navarro Esquivel, Auditor Interno

Asunto: **Informe Corto del estudio N° 008-2022 Implementación de la Ley General de Contratación Pública N° 9986 en el MEP.**

Estimada señora Ministra

La Contraloría General de la República (CGR) solicitó a esta Auditoría Interna realizar un seguimiento de la gestión efectuada por el Ministerio de Educación Pública (MEP), para la implementación de la Ley General de Contratación Pública N° 9986, con el objetivo de determinar el nivel de preparación institucional ante la entrada en vigencia del nuevo modelo de gestión de compras públicas, a partir del próximo 1 de diciembre de 2022.

1. HALLAZGOS

1.1 Antecedentes

Mediante oficio DFOE-CAP-0282, con fecha 14 de febrero de 2022, la CGR solicitó la colaboración de la Auditoría Interna del MEP, para la aplicación del instrumento de evaluación sobre el nivel de preparación del MEP para la implementación de la Ley N° 9986. Una vez aplicado dicho instrumento, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Se comprobó que el MEP estaba en un nivel de preparación “*INICIAL*”, obteniendo un 16% en la evaluación.
- Se concluyó que el proceso demandaba una mayor participación por parte del Jerarca, por las debilidades evidenciadas en torno a la planificación y el liderazgo para definir una estrategia orientada a los cambios que se requieren a nivel organizacional.
- Se verificó la conformación de un equipo de trabajo integrado por la Dirección de Proveeduría Institucional y la Dirección de Asuntos Jurídicos, los cuales confeccionaron el “*Informe de investigación sobre el impacto que tendrá la Ley N°9986, en la actividad ordinaria del MEP*” y la situación presentada con respecto a las Juntas de Educación y Administrativas como órganos auxiliares.

“Encendamos juntos la luz.”

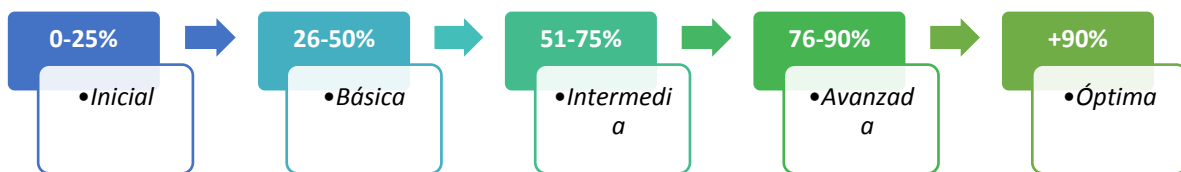
- Estas situaciones fueron informadas al entonces Ministro de Educación, señor Steven González Cortés, mediante oficio AI-560-2022, del 29 de marzo de 2022. Dado que no se recibió respuesta sobre lo solicitado en dicho documento, el 27 de abril de este mismo periodo, se emitió la advertencia N° AI-0677-2022.

Posteriormente, el 25 de abril de 2022 mediante oficio DFOE-CAP-1353, la CGR solicitó un nuevo análisis de los avances, respecto a las acciones ejecutadas por el MEP y las Juntas de Educación y Administrativas previo a la entrada en vigencia de la Ley N° 9986. Por integrar estos procesos a todas aquellas unidades que generan compras a nivel Institucional, el análisis se divide en dos procesos:

- Dirección de Proveeduría Institucional: actores relacionados a las compras realizadas desde oficinas centrales, a través de los programas presupuestarios.
- Juntas de Educación y Administrativas: el modelo de gestión que realizan como órganos auxiliares con personería jurídica para contratar.

1.2 Dirección de Proveeduría Institucional / Compras realizadas desde oficinas centrales.

Como órgano técnico en materia de Contratación Administrativa, según el artículo 58 del Decreto Ejecutivo N° 38170, la Dirección de Proveeduría Institucional colaboró en completar la “*Herramienta para determinar el nivel de preparación institucional para la implementación del nuevo modelo de gestión de compras pública*” la cual fue facilitada por la CGR. Esta herramienta, está basada en 5 diferentes escalas:



Basados en la escala anteriormente expuesta, se aplicó la respectiva “*Herramienta*” en los meses de marzo y julio 2022, obteniendo un aumento en la calificación, según se muestra en el siguiente cuadro:

“Encendamos juntos la luz.”

Preparación para la implementación de la Ley N° 9986 en el MEP

Dimensión	Marzo 2022	Julio 2022	Variación
Estrategia y Estructura	9.0%	6.4%	-2.6%
Procesos e Información	2.9%	12.2%	9.3%
Competencia y Equipos	2.8%	9.7%	6.9%
Liderazgo y Cultura	1.3%	10.6%	9.3%
TOTAL	16.0%	38.9%	22.9%
Nivel	Inicial	Básico	

Fuente: Herramienta completada por la Dirección de Proveeduría Institucional

Del cuadro anterior, se puede extraer que para marzo 2022, el MEP estaba en una etapa inicial para la implementación del nuevo modelo de gestión de compras públicas con una calificación del **16%**, que corresponde al nivel “**Inicial**”. Por su parte, la evaluación realizada en el mes de julio, se observa que ha presentado un incremento en tres de sus componentes, pasando al nivel “**Básico**” con una calificación del **38.9%** (*incremento del 22.9%*). En cuanto a la leve disminución presentada en el primer componente, relacionado a la *estrategia y estructura*, se determinó que corresponde a situaciones relacionadas con recursos financieros, humanos y tecnológicos requeridos.

Asimismo, se comprobó que a pesar de que las instancias se están preparando en aspectos afines a lineamientos y capacitación, el tema no se ha retomado con la nueva Administración que ingresó a partir del 8 de mayo del 2022, situación que debe ser atendida por la actual Ministra de Educación, por poseer la jerarquía necesaria ante todos los actores Ministeriales para la implementación.

En cuanto a las limitantes, el Ministerio de Hacienda no ha emitido el Reglamento a la Ley N° 9986, por lo tanto, a pesar de que se cuenta con borradores de los nuevos procedimientos y propuestas de lineamientos, estos no se pueden oficializar, a razón de que su contenido debe estar alineado a lo que indique dicho Reglamento. Adicional, existe la posibilidad de seguir utilizando el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP); sin embargo, a la fecha se desconoce de algún cambio en su estructura o funcionalidad. En cuanto a los proceso de capacitación, los funcionarios de la Dirección de Proveeduría Institucional, se ha venido preparando mediante las ofrecidas por la CGR.

1.3 Implementación en la Juntas de Educación y Administrativas

Con respecto a la Juntas de Educación y Administrativas, se debe recordar que son entidades de derecho público, cuya creación está prevista en el Código de Educación de 1944 y en la Ley Fundamental de Educación de 1957. Estas se desempeñan como órganos auxiliares de la Administración Pública, para el funcionamiento de los centros educativos públicos. Sin embargo, están sometidas a la tutela administrativa del MEP, como rector del sector educación, con el fin de garantizar que sus actuaciones sean consistentes con la política

“Encendamos juntos la luz.”

educativa y los lineamientos técnicos que regulan el funcionamiento de los centros educativos.

Tal y como se expuso en puntos anteriores, a nivel institucional el MEP cuenta con la Dirección de Proveeduría Institucional, que ha implementado acciones para la puesta en marcha del nuevo modelo de contratación a nivel central. Sin embargo, en lo correspondiente a las Juntas de Educación y Administrativas, el proceso despliega incertidumbre del cómo se va a implementar este nuevo proceso. Esto se presenta por diferentes factores, tanto legales, como económicos y sociales, que puntualizan limitantes riesgosas para la implementación de la Ley N° 9986 a partir del próximo 1 de diciembre de 2022.

En el oficio DM-0448-04-2022, remitido el 4 de abril de 2022 por el anterior Ministro de Educación Pública al anterior Ministro de Hacienda, se mencionan varias de estas situaciones:

- **Canon del sistema SICOP:** en lo que corresponde a la Dirección de Proveeduría Institucional, el costo es asumido por el Ministerio de Hacienda, sin embargo, en para las Juntas de Educación y Administrativas (Juntas), no se ha definido cómo se realizará dicho pago para las 4.563 existentes; situación que podría afectar el presupuesto de estas y por consiguiente la atención de prioridades educacionales. Lo anterior, debido a que según proyecciones realizadas por Radiográfica Costarricense (RACSA) institución proveedora del SICOP, el costo mensual por el uso del sistema es de \$46,95 convirtiéndose en un costo anual de **\$563,49** por cada Junta. Según datos facilitados por el Depto. de Gestión de Juntas, entre capacitación y el canon correspondiente, se debía requerir de un presupuesto aproximado a los \$3.000.000° (tres millones de dólares), para cubrir estos gatos.
- **Capacitación:** esta es una piedra angular para asegurar el éxito en la implementación del nuevo modelo de gestión de compras. En el caso de las Juntas, se les debe brindar capacitación tanto para el uso del sistema, como en el conocimiento de la nueva Ley, en este punto debe tomarse en cuenta que son miembros de la sociedad civil que trabajan ad honorem. Adicional, se debe considerar el costo económico de éstas, los cuales no se tienen contemplados en el presupuesto del MEP.
- **Tecnología:** en este punto, existen tres aspectos que podrían afectar la gestión de las contrataciones, dejando una cantidad considerable de Juntas fuera del proceso de gestión de compras públicas. Lo anterior, debido a que el Departamento de Gestión de Juntas realizó una encuesta a los centros educativos, donde sólo respondieron 3.113 (68%) y 1450 (32%) no respondieron.

Como resultado, se obtuvo que: 1.172 Juntas no disponen de equipo de cómputo para ingresar a SICOP, 1.056 carecen de acceso a internet y 3.480 (77%) de los

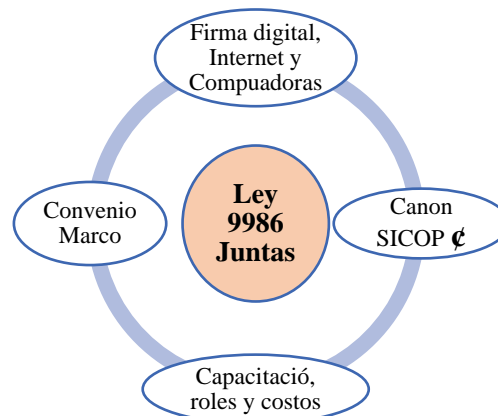
“Encendamos juntos la luz.”

presidentes de Juntas, no poseen firma digital, dispositivo requerido para realizar las aprobaciones en SICOP. Adicional, según los perfiles del sistema (ingreso-aprobación) se debe analizar la cantidad de miembros de Junta que deben poseer firma digital, lo que implica un costo adicional y un problema para la utilización del SICOP, tanto en lo que corresponde a control interno, como presupuestario.

- **Convenio Marco:** este sería un mecanismo que facilitaría el proceso de compras gestionadas por las Juntas, dado que se han identificado más de 3.000 artículos que compran continuamente para centros educativos y que no están incluidos en los convenios marco existente y vigente en el sistema SICOP.

En la siguiente figura, se observa cada uno de los componentes antes citados, los cuales son necesarios para la implementación del nuevo proceso de contratación.

Figura 1.
Requerimiento Juntas de Educación y Administrativas



Fuente: Dirección de Gestión y Desarrollo Regional

Consecuentemente, mediante oficio DVM-PICR-DGDR-0440-2022, del 5 de abril de 2022, el Ing. Ricardo Riveros Rojas, quien ocupó el cargo de Director de Gestión y Desarrollo Regional, agregó lo siguiente:

...Sin embargo, somos conocedores de que muchos miembros de Juntas no tienen el tiempo ni la cultura informática, al nivel que se requiere para gestionar las compras por medio de SICOP, lo cual puede generar una renuncia importante de miembros de Juntas y la dificultad para conseguir nuevos miembros que brinden su tiempo ad honorem a estas labores cada vez más profesionales. Asimismo, datos preliminares de RACSA estiman en 2.5 millones de dólares anuales, el monto a cancelar por el uso del Canon para todas las Juntas, lo anterior considerando que esas instancias realicen 12 procesos de contratación al año. Esos recursos adicionales no fueron considerados en el Presupuesto de la República 2022... (Subrayado no pertenece al original)

“Encendamos juntos la luz.”

Lo anterior, aunado a lo determinado en el informe sobre el “*Estado de situación de las juntas de educación y juntas administrativas*”, emitido en febrero de 2017 por Fundación Gente, el cual señala que el 49% de los miembros de Junta, son personas mayores a 50 años, con un nivel educativo compuesto por un 27,4% con primaria completa y un 23,7% con secundaria incompleta. En este mismo informe, destaca que al director o directora del centro educativo, es a quien acuden los miembros de las Juntas el 67,4% de las veces para evacuar consultas, situación que debe tomarse en cuenta para el proceso de capacitación de los nuevos procesos. También destaca que el 91% de los encuestados, les gustaría recibir capacitación, principalmente en temas relacionados con administración de fondos y ejecución de proyectos, esto a pesar de que el 64% indica haber recibido capacitaciones en materia de contratación administrativa.

Concluye este informe, que a pesar de las capacitaciones recibidas, los miembros de Junta cuentan con muy escasa capacitación, apoyo y asesoría de parte de las instituciones estatales y su principal referente el MEP y la respectiva Dirección Regional de Enseñanza. Por lo anterior, se vio oportuno realizar un plan de capacitación que integre las principales necesidades de formación, principalmente en temas relacionados a: contratación administrativa, planificación de presupuesto, control interno y presupuestos públicos; que dicho sea de paso, son temas relacionados con la implementación de la Ley N° 9986. Adicional, se considera que sus labores se encuentran poco tecnificadas y no cuentan con herramientas ni capacitación para mejorar sus desempeños.

Por su parte, la CGR mediante el estudio DFOE-SOC-OS-00001-2020, detalla una serie de deficiencias relacionadas al modelo de las Juntas, entre los que destacan:

- Presupuestariamente, para el periodo 2019, las Juntas recibieron del Presupuesto de la República, transferencias por ₡289.530 millones monto que representó el 0,8% del PIB de ese año, con una ejecución de apenas el 26.8%.
- En cuanto a los perfiles de los miembros de Juntas son muy generales y no requiere conocimientos sobre el manejo de la Hacienda Pública, como control interno, financiero o aspectos de contratación administrativa, por tanto requiere ser reforzado mediante capacitación en temas concretos.
- A pesar de que las funciones de los miembros de Juntas son de carácter técnico, operativo y demandan conocimientos especializados, el 38,4% de las personas consultadas tienen escolaridad de primaria completa o inferior y sólo el 8% reportaron formación universitaria completa. Estos conocimientos requieren la capacidad de realizar procedimientos de contratación administrativa desde compras por medio de caja chica, hasta licitaciones públicas.

“Encendamos juntos la luz.”

- El MEP debiera estar en la capacidad de coordinar, direccionar, capacitar, aprobar presupuestos ordinarios y extraordinarios y atender las consultas de más de 4.500 Juntas, lo que no ocurre en la actualidad.
- El generalizar de que cada centro educativo se debe conformar una Junta, obvia los diferentes contextos en los que se gestiona la variedad de ofertas educativas, así como las grandes brechas regionales y locales. Por ejemplo, para el periodo 2021, se contabilizaron 480 centros educativos con una matrícula de 10 o menos estudiantes (*de los cuales el 42,1% tenían una matrícula de 5 o menos estudiantes*), 1024 con una matrícula entre 11 y 50 estudiantes y 802 centros con matrícula entre 51 y 100 estudiantes. Únicamente el 15,2% de los centros educativos tiene una matrícula superior a los 500 estudiantes.

A partir de la determinación de las limitantes anteriormente expuestas, funcionarios del MEP entablaron una mesa de conversación con funcionarios de RACSA, con el propósito de valorar alguna alternativa para atender la situación presentada por las Juntas. Una de las opciones valoradas, es la asignación de gestores de compras en cada una de las 27 DRE, sin dejar de lado la responsabilidad en los trámites de contratación generados de cada Junta, por su competencia y personalidad jurídica. Es claro, que esto implicaría la creación de al menos 100 plazas, lo que se torna difícil por las restricciones presupuestarias que presenta el Gobierno Central.

Asimismo, se analiza desde la Administración, solicitar un transitorio a la Ley, con el fin de contar con tiempo adicional para la implementación del proceso y la adecuada distribución de responsabilidades en los procesos de contratación administrativa realizados por las Juntas de Educación y Administrativas.

Sobre estos temas, en materia relacionada a la implementación del nuevo proceso en Juntas de Educación y Administrativas, es importante mencionar lo que indica el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas N° 38249-MEP, en el considerando:

III.-Que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, como entidades de derecho público, están sometidas a la tutela administrativa del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Educación Pública (MEP) como rector del sector educación, con el fin de garantizar que sus actuaciones sean consistentes con la política educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación (CSE) y los lineamientos técnicos que regulan el funcionamiento de los centros educativos públicos.

Artículo 2º-Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, en lo sucesivo las Juntas, son organismos auxiliares de la Administración Pública y les corresponde coordinar, con el respectivo Director del Centro Educativo, el desarrollo de los programas y proyectos, así

“Encendamos juntos la luz.”

como la dotación de los bienes y servicios, requeridos para atender las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo.

Artículo 3°-Las Juntas desarrollarán sus funciones y competencias en estricto apego al bloque de legalidad aplicable y a los lineamientos técnicos complementarios dictados por el MEP.

Artículo 6°-Corresponde al Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, por medio de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, organizar los procesos generales relacionados con la gestión de las Juntas, mantener un registro actualizado de la normativa aplicable y coordinar con las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP la formulación y ejecución del Plan Anual de Capacitación de Juntas. (Subrayado es nuestro)

Dada la situación expuesta en esta norma, le corresponde al MEP organizar los procesos generales relacionados con la gestión de las Juntas, así como la formulación y ejecución del Plan Anual de Capacitaciones. Si bien es cierto, las Juntas no conforman la estructura orgánica del MEP y funcionan como órganos auxiliares, el MEP les transfiere fondos públicos para la atención de las necesidades de los centros educativos, situación que lo obliga al control de los recursos económicos, mediante procedimientos y disposiciones para la aplicación del nuevo modelo de contratación.

2. CONCLUSIONES

Con la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública N° 9986 a partir del 1 de diciembre de 2022, el Gobierno busca una reforma en la normativa correspondiente a los procesos de contratación pública, a partir de un mayor control y eficiencia en los procesos, con medidas que incluyen la utilización de los sistemas de información y la eficiencia transaccional.

Para el proceso de ejecución de esta nueva norma, el MEP conformó un equipo de trabajo, con el fin de asegurar que la implementación se realice bajo condiciones de transparencia y seguridad jurídica, trabajando en dos líneas: la primera a lo interno del Ministerio, con todas aquellas contrataciones que transitan por la Dirección de Proveeduría Institucional y los correspondientes Programas Presupuestarios. De forma paralela, los cambios requeridos para la implementación en el modelos de compras que realizan las Juntas de Educación y Juntas Administrativas.

En el primer caso, se han realizado dos evaluaciones con la herramienta facilitada por la CGR. La primera se realizó en el mes de marzo de 2022, obteniendo un resultado del 16% alcanzando el nivel “*inicial*”. La segunda evaluación, se realizó en julio, obteniendo un resultado del 38.9%, alcanzando un nivel “*básico*”. A pesar de lograr un incremento del 22.9% y el esfuerzo que ha venido haciendo el equipo de trabajo, existen limitantes que podrían poner en riesgo una implementación ordenada. Esto, relacionado a una escasa participación por parte de las instancias superiores, además de los evidentes atrasos que

“Encendamos juntos la luz.”

existen en la formalización de procedimientos, los cuales no se han podido emitir a falta de la publicación del reglamento a la Ley N° 9986.

Como segundo actor en este proceso, se tienen a las Juntas de Educación y Administrativas, que se desempeñan como órganos auxiliares de la Administración Pública, sometidas a la tutela administrativa del MEP. Sin embargo, se presentan varias dudas sobre cómo se va a proceder para una implementación que no afecte la atención del derecho fundamental a la educación. Entre estos puntos está: el costo de las licencias de SICOP, la capacitación para los miembros de Juntas y directores de centros educativos, funcionarios ministeriales que están estrechamente relacionados al funcionamiento de las Juntas.

En cuanto a tecnología, no todas las Juntas poseen acceso a internet, una cantidad considerable no posee equipos de cómputos y la mayoría de los miembros no poseen firma digital. Lo anterior, aunado a la imposibilidad existente para realizar contrataciones y el uso de herramientas de control interno que puedan asegurar la consecución de los objetivos de forma eficiente y económica. Esta situación fue señalada por la CGR en el informe DFOE-SOC-OS-00001-2020, que detalla: “...las Juntas no solo son complejas en sí mismas...sino que realizan sus tareas de cara a una estructura fragmentada, para facilitar servicios que requieren conocimientos especializados y mecanismos de capacitación....”

Todas estas situaciones, llevan a la Administración a plantearse las posibles modificaciones que deban sufrir procedimientos internos y a identificar nuevas acciones administrativas por realizar, con el propósito de fortalecer su proceso preparatorio de cara a la implementación del nuevo modelo de gestión de compras públicas, en donde participen las unidades que intervienen en el proceso de contratación. Asimismo, una participación activa desde las autoridades Ministeriales, que poseen la autoridad para la implementación en todas las áreas administrativas del MEP, las Juntas de Educación y Administrativas y la relación con entes externos responsables del proceso.

3. RECOMENDACIONES

A la señora Ministra de Educación Pública

3.1 Elaborar un plan de acción en coordinación con el “*Equipo de Trabajo*” creado para la implementación de la Ley N° 9986, en donde se incluyan las acciones que deben tomar el Ministerio de Educación Pública, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, para la implementación del nuevo modelo de gestión de compras. Dicho plan, debe contener al menos:

- Identificar los posibles cambios a nivel administrativo que pueda ocasionar la implementación del nuevo modelo de contratación.
- Identificar y valorar los riesgos a los que se enfrentan con el nuevo modelo de contratación y el plan de acción para mitigar cada uno de ellos.

“Encendamos juntos la luz.”

- Identificar las limitaciones presupuestarias, de recurso humano, tecnológicas y de capacitación, que posee cada una de las áreas involucradas en el proceso, para determinar los requerimientos a nivel interno y externo.
- Establecer con el Ministerio de Hacienda y demás entes externos involucrados en los procesos de contratación, la estrategia de implementación y necesidades propias del quehacer del MEP y en particular de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas.
- Elaborar un cronograma de trabajo que contenga: responsables, plazos y el seguimiento oportuno de cada una de las tareas.

Lo anterior, con el objetivo de que al 1 de diciembre del 2022, fecha en que entra en vigencia la Ley N° 9986, tanto el MEP como las Juntas, puedan iniciar con el nuevo modelo de gestión de compras públicas. Remitir a esta Auditoría Interna una certificación donde indique el cumplimiento e implementación del plan de trabajo. **(Plazo: 31 de octubre 2022)**

3.2 Tomar las medidas legales y procedimentales necesarias - dentro del marco de sus competencias – para la implementación del nuevo modelo de contratación pública de la Ley N° 9986 en las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, con el fin de mantener un control eficiente de los recursos públicos transferidos a estos órganos y de esta manera, no afectar el funcionamiento de los centros educativos. **(Plazo: 31 de octubre 2022)**

3.3 Girar una directriz a todas las instancias del Ministerio de Educación Pública que participan como actores en los procesos de contratación pública, sobre la obligatoriedad de tomar las acciones necesarias para fortalecer la preparación para la implementación del nuevo modelo de gestión de compras, en cumplimiento a lo estipulado en la Ley N° 9986. **(Plazo: 31 de octubre 2022)**

4. NOMBRES Y FIRMAS

Lic. Juan Gabriel Agüero González
Auditor Encargado

Licda. Alejandra Cabezas Sáurez
Jefe a.i. Dpto. Auditoría Administrativa



Lic. Julio César Rodríguez Céspedes
SUBAUDITOR INTERNO

MBA. Edier Navarro Esquivel
AUDITOR INTERNO

Estudio 008-2022