
Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCION..... | 2 |
| 1.1 Origen | 2 |
| 1.2 Alcance..... | 2 |
| 1.3 Limitaciones | 2 |
| 1.4 Comunicación de los resultados..... | 3 |
| 2. COMENTARIOS | 3 |
| 2.1 MARCO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA | 3 |
| 2.1.1 Estructura Directiva | 3 |
| 2.1.2 División Operativa de Trabajo | 6 |
| 2.2 MARCO JURÍDICO DE ACCIÓN | 8 |
| 2.2.1 Normativa de creación | 8 |
| 2.2.2 Formalidad de los acuerdos del Consejo..... | 9 |
| 2.3. MARCO ADMINISTRATIVO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN | 11 |
| 2.3.1 Administración del Archivo | 11 |
| 2.3.2 Tecnología de registro y respaldo | 14 |
| 2.4 MARCO GERENCIAL DE CUMPLIMIENTO DE DEBERES..... | 20 |
| 2.4.1 Planificación..... | 20 |
| 2.4.2 Proceso de Aprobación de Universidades y aspectos intrínsecos | 22 |
| 2.4.3 Proceso de Inspección del funcionamiento de centros universitarios privados | 25 |
| 3. CONCLUSION..... | 31 |
| 4. RECOMENDACIONES | 31 |
| 4.1 Al CONESUP y la Dirección Ejecutiva..... | 31 |

1. INTRODUCCION

1.1 Origen

La realización de este estudio está contemplada dentro del marco de la jurisdicción otorgado por la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 (LGCI), y los lineamientos aprobados en el plan de trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el año 2009.

En el año 2002 la Contraloría General de la República (CGR) emitió el informe DFOE-EC-6-2002 sobre el Consejo de la Educación Superior Privada (CONESUP), en el cual se abordaron aspectos relativos a la elaboración estratégica de los planes y a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones, algunos de los cuales se revisaron en este trabajo.

1.2 Alcance

La investigación comprendió los proyectos y decisiones tomadas durante el periodo de la presente administración, incluyendo aquellos datos históricos necesarios para visualizar la prolongación de una determinada circunstancia o actuación. El desarrollo del estudio se llevó a cabo de conformidad con el cumplimiento del Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría en el Sector Público; la auditora encargada fue la Licda..., quien estuvo bajo la dirección del Lic... .Las fuentes documentales citadas fueron:

- Acuerdos tomados según actas del Consejo.
- Expedientes y legajos con información presentada por las universidades para la aprobación de trámites.
- Actas de Registros de Inscripción de Títulos expedidos por las universidades privadas y las declaraciones juradas presentadas por los rectores de las universidades privadas.
- Manuales de procedimientos, formularios y guías de revisión y eventuales modificaciones incorporadas a los procesos.
- Expedientes personales de los funcionarios que mantienen el CONESUP y el Departamento de Registros Labores.
- Archivo de la dependencia.
- Expediente del CONESUP en el Departamento de Servicios Archivísticos Externos de la Dirección General de Archivo Nacional.

1.3 Limitaciones

La autoridad ejecutiva del CONESUP declinó conservar bajo su custodia una copia fiel de las actas 562 a la 589, decomisadas por el OIJ

(Organismo de Investigación Judicial) lo que obstaculizó la verificación de acuerdos sobre materia de interés. Tampoco fue posible ubicar otros legajos de documentos necesarios para darle seguimiento a algunos acuerdos tomados en relación con la aprobación de carreras y aspectos conexos.

1.4 Comunicación de los resultados

El día 16 de abril del 2010 se remitió el borrador del presente informe al señor Ministro y a la Directora Ejecutiva del CONESUP, solicitando una cita para su discusión; el señor Ministro solicitó que la reunión fuera después del cambio de gobierno, posteriormente la Directora Ejecutiva solicitó un plazo para referirse al informe, pero en vista que no ha llegado al día de hoy (30 de junio del 2010) ninguna observación, y no se ha confirmado fecha para la discusión del informe, a pesar de haber solicitado audiencia en esta nueva administración, se decidió emitir el informe final.

2. COMENTARIOS

El compendio del análisis efectuado responde a un programa de trabajo que se traduce, a su vez, en un esquema de presentación delimitado por 4 áreas claves en la gestión de una entidad de la naturaleza del CONESUP: Organización Interna, Sistema de Información Jurídica y Administrativa, Procedimientos de Registro y Desarrollo de Procesos de Aprobación e Inspección en asuntos de índole académica e infraestructura.

2.1 MARCO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El CONESUP es un ente adscrito y subordinado directamente al despacho del Ministro de Educación Pública. Su máximo nivel jerárquico lo constituye un órgano colegiado, el cual se entiende como *“persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado”* (Diccionario de la Real Academia Española). En la legislación costarricense estos órganos adquieren fundamento en los enunciados de los artículos que van del 49 al 58 de la Ley General de Administración Pública (LGAP).

2.1.1 Estructura Directiva

Conformación del órgano de dirección colegiada. El órgano director del CONESUP está compuesto por 5 integrantes que representan a distintas instituciones o entidades; cada representación tiene asignado puestos de propietario y alterno, excepto el Ministro. Su conformación es la siguiente:

INFORME Nº 07-10 CONESUP

-Un representante de la Oficina de Planificación Nacional, actual Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

-Un representante nombrado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE),

-Un representante del conjunto de todas las universidades privadas,

-Un representante nombrado por la Federación de Colegios Profesionales Universitarios,

- y el Jefe del Ministerio de Educación Pública (MEP), quien lo preside.

De conformidad con el artículo 49 precitado el Presidente se encarga de:

“a) Presidir, con todas las facultades necesarias para ello, las reuniones del órgano, las que podrá suspender en cualquier momento por causa justificada;

b) Velar porque el órgano colegiado cumpla las leyes y reglamentos relativos a su función;

c) Fijar directrices generales e impartir instrucciones en cuanto a los aspectos de forma de las labores del órgano;

d) Convocar a sesiones extraordinarias;

e) Confeccionar el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas al menos con tres días de antelación;

f) Resolver cualquier asunto en caso de empate, para cuyo caso tendrá voto de calidad;

g) Ejecutar los acuerdos del órgano; y

h) Las demás que le asignen las leyes y reglamentos.”

Dirección Ejecutiva. Dentro de la estructura directiva se distingue como la máxima autoridad a nivel ejecutivo, el Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica, cuyo titular asiste a sesiones de Consejo en calidad de observador con derecho a voz pero sin voto. Este cargo de Director Ejecutivo ha sido ocupado en el lapso de un poco más de 8 años, por 6 personas según el detalle que muestra el Cuadro N°1.

Cuadro N° 1
Lista de Directores Ejecutivos
Octubre de 2001 a diciembre 2009

| Director Ejecutivo | Nombramiento | Período |
|--------------------|----------------------|----------|
| Lic. xx | 01/02/02 al 15/09/02 | 11 meses |
| MBA xx | 16/09/02 al 29/08/03 | 11 meses |
| MSc. xx | 05/09/03 al 31/03/04 | 7 meses |
| MSc. xx | 01/04/04 al 31/03/07 | 3 años |

INFORME Nº 07-10 CONESUP

| | | |
|---------|----------------------|---------|
| Dr. xx | 18/10/06 al 31/07/07 | 9 meses |
| MSc. xx | 01/08/07 al 2010 | actual |

Fuente: SIGRH y Acta 566 de sesiones del CONESUP.

Estos datos al ser complementados con los formalizados en las actas del CONESUP obligan a aclarar que el señor... asumió el puesto formalmente cuatro meses antes de que su nombramiento apareciera efectivo en el Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos. Asimismo en el periodo comprendido del 18/10/06 al 31/03/07, existieron 2 directores nombrados formalmente, aunque el que fungía en la práctica era el señor ... en forma ad honorem, nombramiento, este último, que inexplicablemente no fue registrado en el SIGRH, como corresponde. A esta información se debe agregar que durante un periodo de 14 meses previo al mes de octubre de 2001, la señora... fungió como Coordinadora Administrativa (no fue nombrada con el rango de Directora Ejecutiva) según el acuerdo unánime transcrito en el artículo 1, del acta N° 410, del 10/08/2000:

“... b) La M.Sc. ..., firmará los documentos como coordinadora Administrativa ... y llevará a cabo de oficio, todos los procedimientos y trámites administrativos regulares ... y particularmente, los que dan sustento a la toma de decisiones y a la adopción de actos administrativos finales ... Asimismo, asumirá las funciones y responsabilidades que el plenario del CONESUP le designe.”

c) La designación de la M.Sc. ..., lo será hasta el momento que se lleve a cabo la designación del Secretario General.”

No obstante, y pese a no ostentar la jerarquía requerida, la señora ... asistió regularmente a las sesiones del consejo, sin una disposición que le autorizara su asistencia, tal como lo establece el artículo 54 de la LGAP:

*“1. **Las sesiones del órgano serán siempre privadas**, pero el órgano podrá disponer, acordándolo así por unanimidad de sus miembros presentes, que tenga acceso a ella el público en general o bien ciertas personas, concediéndoles o no el derecho de participar en las deliberaciones con voz pero sin voto.*

*2. Tendrán derecho a asistir con voz pero sin voto **los representantes ejecutivos del ente**, a que pertenezca el órgano colegiado, salvo que este disponga lo contrario.*

3. Los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros asistentes.”

De tal manera que en un período de poco más de 8 años- y pese a que el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Creación del CONESUP, establece que el puesto de Director Ejecutivo, puede ser nombrado por un período de 5 años con la posibilidad de ser reelecto - el CONESUP ha tenido, en promedio, 1 director ejecutivo distinto cada año y 3 meses, lo cual conlleva

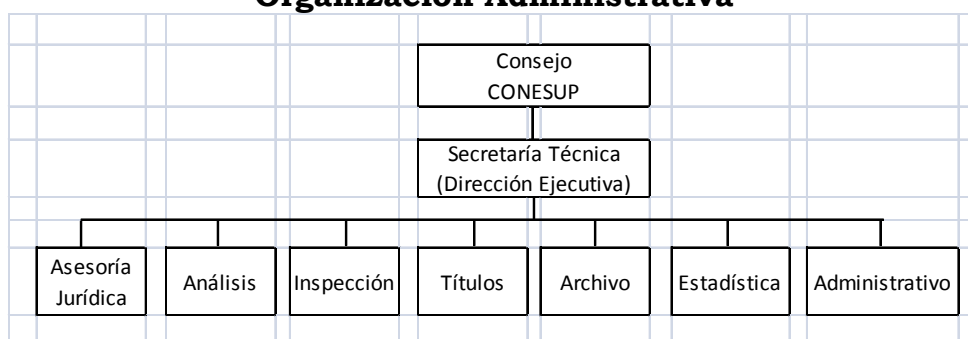
implicaciones negativas para el seguimiento adecuado de una estrategia de trabajo. Esta alta rotación, junto con las situaciones de traslape y ambivalencia de nombramientos antes comentados, reflejan de cierta manera, el poco interés estratégico que el MEP le había asignado al desarrollo de esta dependencia y a la definición de un perfil de competencias cognitivas y actitudinales para asegurar la contratación del recurso idóneo para un puesto ejecutivo de tal índole.

2.1.2 División Operativa de Trabajo

Distribución de funciones. El Reglamento del CONESUP estipula que la Secretaría Técnica contará, para cumplir con sus funciones, “*con el personal profesional, técnico y administrativo...*”. No obstante, no precisa el perfil y las funciones a ejecutar individualmente; tampoco se dispone de un manual de organización y funciones que oriente sobre este aspecto.

A cargo del titular de la Secretaría Técnica se encuentran las áreas de trabajo que se indican en la Figura 1. La estructura derivada de esa representación gráfica no se incluyó en la reforma integral de noviembre de 2007 promulgada en el decreto ejecutivo N°34075, sin que hasta el momento, más de 2 años después, se haya planteado alguna propuesta de reorganización interna.

**Fig. Nº 1
Organización Administrativa**



Fuente: Plan Estratégico CONESUP 2004-2008 aprobado en el año 2005.

Distribución del recurso humano. El recurso humano disponible consta de puestos profesionales inscritos tanto en el Título 1 como en el Título II del Estatuto de Servicio Civil. Del primer grupo se dispone de puestos de Profesional 1, 2 y 3, en las especialidades de Arquitectura, Administración general, Planificación, Recursos Humanos, Ingeniería Civil, Derecho, Administración Pública, y Psicología. Dentro del segundo grupo, hay puestos de Asesores de Educación 1 y 2 con especialidad en Administración Educativa, Educación Preescolar, Curriculum y Orientación, así como de Profesora de Enseñanza General Básica con

especialidad en Ciencias. Finalmente, en el estrato no profesional se cuenta con puestos de Oficinistas 1, 2, 3, Misceláneo, Conductores, Secretaria y Técnico 3, todos los cuales se encuentran asignados en las áreas antes mencionadas, según se muestra en la Figura Nº 2.

Fig. Nº 2

**Cantidad de puestos por Área
Octubre de 2001 a diciembre 2009**

| Área / Puestos al mes de diciembre 2009 | Especialidad | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|-------------------------|---|--|---|---|-----------|------------------------------|------------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------|----------|----------|
| | Total | Director Ejecutivo (DE) | Profesional de Servicio Civil 1-A (PSC-A) | Profesional de Servicio Civil 1-B (PSC-1B) | Profesional de Servicio Civil 2 (PSC-2) | Profesional de Servicio Civil 3 (PSC-3) | Técnico 3 | Asesor de Educación 1 (AS-1) | Asesor de Educación 2 (AS-2) | Secretaría Ejecutiva 1 | Oficinista de Servicio Civil 1 | Oficinista de Servicio Civil 2 | Oficinista de Servicio Civil 3 | Prof. Enseñanza General Básica | Misceláneo | Chofer | |
| Actas | 1 | | | | | 1 | | | | | | | | | | | |
| Administrativo | 2 | | 1 | 1 | | | | | | | | | | | | | |
| Análisis | 12 | | 1 | 3 | 1 | 2 | 4 | | | 1 | | | | | | | |
| Archivo | 3 | | | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | | |
| Asesoría Jurídica | 5 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | | | | | | |
| Dirección Ejecutiva | 2 | 1 | | | | | | | | | | 1 | | | | | |
| Inspección | 7 | | | | 3 | | 3 | 1 | | | | | | | | | |
| Titulos | 2 | | 1 | | | | | | 1 | | | | | | | | |
| Personal de apoyo | 3 | | | | | | | | | | | | 1 | 2 | | | |
| Total | 37 | 1 | 2 | 2 | 5 | 5 | 1 | 2 | 7 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 |

Puestos con especialidades:

Administrativo: PSC-2 en Administración Generalísima (1) y PSC-1B Administración Educativa (1).

Análisis: PSC-1B en Administración de Recursos Humanos (1), PSC-2 en Planificación (1), Administración Educativa, Administración, PSC-3 Supervisión de Centros Privados Universitarios, AS-1 en Currículum (1), Administración Educativa (1), AS-2 en Currículum (1), Orientación (1), Ciencias (1), Preescolar,.

Asesoría Jurídica: Profesionales en Derecho.

Inspección: PSC-3 en Administración Generalísima (1), Ingeniero Civil (1), Arquitectura (1) y AS-2 en Orientación (2) y en Administración Educativa (1).

Titulos: PSC-1B en Psicología (1).

Cabe indicar que el puesto de DE no tiene especialidad.

Fuente: SIGRH nombramientos a diciembre de 2009.

La organización planteada muestra cierto grado de incongruencia en la equivalencia entre grados de autoridad y responsabilidad. Al respecto, pese a que el Área de Estadística aparece representada, en la práctica no existe un encargado y mucho menos un profesional especialista en la materia. Dado que el perfil profesional disponible no es exhaustivo en relación con el universo de especialidades académicas existentes, el CONESUP debiera plantear una organización de trabajo orientada a garantizar un enfoque holístico para atender satisfactoriamente las demandas del servicio; sin embargo no existe siquiera alguna propuesta en ese sentido.

Permanencia del personal. Los movimientos de salida de personal han sido continuos; de hecho del año 2008 a la fecha han salido 23 funcionarios o sea un 60% del personal de la unidad.

La rotación es producto y/u origen de circunstancias de inestabilidad en el clima laboral la cual se ve acentuada por el origen presupuestario de ciertas plazas como la que ocupó en su momento la señora ... hasta finales del año 2009 y la que ocupa actualmente la señora ..., quien igualmente se encuentra reubicada. Estas plazas pertenecen a un programa presupuestario propio de los centros educativos por lo que se genera un híbrido de desempeño difícil de gestionar, en tanto se le asigna una tarea administrativa a un puesto que conserva su naturaleza docente, a tal punto que sus ocupantes disfrutan del horario y vacaciones (y otros derechos como la asistencia a congresos sindicales) definidos para este gremio. Su ubicación en CONESUP es producto de decisiones de reubicación que no están enmarcadas en una política institucional de efectividad laboral, sino, más bien, en una añeja práctica que busca enfriar y disimular problemas de relaciones laborales, en vez de resolverlos. De esta manera el proceso de asignación de funciones no responde a un proceso de planificación donde primero se diseña el entorno funcional del puesto y luego se determina su nomenclatura y su ocupante, sino más bien a un proceso que responde exactamente a lo inverso.

2.2 MARCO JURÍDICO DE ACCIÓN

Dentro de las obligaciones que rigen la actividad pública, se encuentra el deber de actuar con la debida diligencia, so pena de incurrir en responsabilidad sujeta de ser sancionada mediante el régimen disciplinario. Al tenor de este encargo, tanto el jerarca como los titulares subordinados, deben ser vigilantes de que la actuación en la función pública conduzca a un adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo, en apego a lo dispuesto por el ordenamiento (inciso a, art. 12 de LGCI), así como el evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución, y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales (inciso c del artículo 13 de LGCI).

2.2.1 Normativa de creación

La legislación que inviste de facultades de autoridad al CONESUP, para aprobar la creación de universidades privadas y ejercer la vigilancia e inspección sobre su funcionamiento, es la Ley 6693 del año 1981. El artículo 3 de la Ley de Creación del CONESUP, establece entre sus funciones:

- a) Autorizar la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, cuando se compruebe que se llenan los requisitos que esta ley establece.*
- b) Aprobar los estatutos de estos centros y sus reformas, así como los reglamentos académicos.*
- c) Autorizar las escuelas, y las carreras que se impartirán, previos estudios que realice la Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior (OPES).*
- ch) Aprobar las tarifas de matrícula y de costo de los cursos, de manera que se garantice el funcionamiento adecuado de las diversas universidades privadas.*
- d) Aprobar los planes de estudio y sus modificaciones.*
- e) Ejercer vigilancia e inspección sobre las universidades privadas, de acuerdo con el reglamento, que al efecto propondrá al Poder Ejecutivo, para ser aprobado por éste. El reglamento deberá garantizar que se cumplan las disposiciones de esta ley, sin coartar la libertad de que gozarán esas universidades, para desarrollar las actividades académicas y docentes, así como para el desenvolvimiento de sus planes y programas.*
- f) Aplicar las sanciones que se establecen en el artículo 17 de esta ley.”*

En 1983 se emite el Decreto Ejecutivo DE-14182 que contiene el primer reglamento a dicha Ley, al cual le han seguido derogaciones sucesivas: en el año 1990 según DE-19650, en el año 1996 según DE-25071, en el año 2000 con el DE-28906, y en el año 2001 el DE-29631, que es el actualmente vigente, al que se le han hecho 2 reformas parciales en los años 2001 y 2005 según los DE-29907 y DE-32784, respectivamente.

2.2.2 Formalidad de los acuerdos del Consejo.

Implicaciones derivadas de la aprobación de actas. La acción administrativa tiene como requisito la toma de acuerdos, los cuales son actos complejos y compuestos que adquieren formalidad a través de la constitución y aprobación en firme de un acta. La importancia del acta radica pues, en que se constituye en el reducto en el que queda depositada la validez legal de las disposiciones que toma el cuerpo colegiado.

Se dice que los acuerdos son complejos porque la conformación de la voluntad del órgano está sujeto al consenso de una mayoría que varía según el asunto que se conozca; y son compuestos porque comprenden tres etapas esenciales: la votación, la proclamación y la documentación. Esta última fase implica que de cada sesión colegiada debe producirse un acta, cuyos elementos esenciales los dirime la LGAP en diversos artículos. Así el artículo 56 expresa:

- “...1. De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.*
- 2. Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria. Antes de esa aprobación carecerán de firmeza los acuerdos tomados en la respectiva*

sesión, a menos que los miembros presentes acuerden su firmeza por votación de dos tercios de la totalidad de los miembros del Colegio.

3. Las actas serán firmadas por el Presidente y por aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente.

En el artículo 57 complementa lo anterior en cuanto establece que:

“...1. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, quedando en tal caso exentos de las responsabilidades que, en su caso, pudiera derivarse de los acuerdos.”

Asimismo el artículo 134 de la LGAP señala:

“1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.

2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.”

Presentación y contenido de las actas. El cotejo físico efectuado demostró la falta de un registro de firmas de los miembros del Consejo; algunas actas (periodo del Ministro...) poseen firmas que son supuestamente de una misma persona pero con diferentes rasgos grafológicos; otras actas (periodo del Ministro ...) fueron firmadas por el Director Ejecutivo y otras más se encuentran archivadas sin firmas, todo lo cual compromete su validez conforme a los requisitos expuestos. Anteriormente el estudio de la CGR demostró que *“Algunas actas carecen de la firma del miembro del Consejo que presidió las sesiones correspondientes y además, en ninguna se estampa la rúbrica de aquellos miembros que hicieron constar su voto disidente, cuando esa situación sucedió.”* A la fecha del informe de la CGR *“se mantenían 60 actas sin firmar, incluso algunas correspondientes a sesiones realizadas desde enero de 1999 y aunque en esa oportunidad se corrigió la falla apuntada ésta se presentó nuevamente”*

Por otro lado, las actas N°562 a la N°589 fueron decomisadas por la Sección de Fraudes del OIJ, según acta de secuestro N°426452 del 11/03/08, sin que el CONESUP, a través de su dirección ejecutiva, girara alguna instrucción orientada a asegurar un respaldo mediante copia certificada. Con esa omisión el CONESUP se desentendió de información relevante de su accionar impidiendo, a su vez, garantizar el acceso a otros actores de la vida nacional e institucional. Lo anterior contraviene lo estipulado en el artículo 30 de la Constitución Política, en el que *“se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado”*.

Consignación del acta. Toda acta debe consignarse en un libro de actas debidamente legalizado según lo dispuesto en el inciso e) artículo 22 de la

LGCI. En el registro de control que mantiene la Dirección de Auditoría Interna, la única gestión corresponde a la apertura de un libro de actas es el asiento de apertura N° 30594 del 6/01/03, el cual no tiene asiento de cierre y cuyo paradero es desconocido por la actual Directora Ejecutiva según lo afirma en oficio SA-810-09. La falta de libros de actas legalizados por la Auditoría Interna, según las facultades conferidas a esta dependencia en la Ley 7428, Ley Orgánica de la CGR y, actualmente, en la LGCI. 8292, es una carencia que se viene experimentando desde la creación del CONESUP en el año 1981; de hecho en el estudio realizado por la CGR en el año 2002 se destacó que *“las actas de las sesiones celebradas por ese Consejo desde octubre de 1998, se mantienen en 3 “ampos” de hojas sueltas, es decir, sin encuadernar. Además, en general las actas se asientan en hojas sueltas sin foliar y sin legalizar...”*

El no contar con los libros de actas debidamente legalizados deviene en un incumplimiento por parte del jerarca y los titulares subordinados de acuerdo con la norma 4.4.4 Libros legales del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público (MNCISP), y provoca el riesgo de que los acuerdos carezcan de elementos de validez. La deficiencia fue puesta en conocimiento del presidente del CONESUP mediante oficio DAI-0387 de mayo de 2009, no obstante fue hasta el mes de setiembre siguiente, a partir de la transcripción del acta de la sesión N°635, que los trámites se finiquitaron, lo que demuestra la falta de diligencia destinada a mantener un proceso ordenado y apegado al ordenamiento que rige esa materia. Actualmente los libros de actas a que se refirió la CGR en su informe, fueron restaurados.

2.3. MARCO ADMINISTRATIVO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

El sistema de información en CONESUP no existe como tal, pero en su eventual configuración deben analizarse 3 variables: el archivo, la tecnología de registro y respaldo y los procedimientos descritos

2.3.1 Administración del Archivo

Acatamiento de las directrices de la Dirección General de Archivo Nacional (DGAN). El ente rector en la materia ha emitido una serie de informes en relación con el cumplimiento, por parte el CONESUP, de las disposiciones de la Ley N°7202 del Sistema Nacional de Archivos promulgada el 24/10/90 y publicada en La Gaceta No. 225 del 27/11/90, por lo que con esa retroalimentación, las autoridades del CONESUP no pueden aducir desconocimiento de los lineamientos vigentes. Dichos informes son:

- Informe N°AI 11-02 de junio de 2002.
- Informe de seguimiento N° 1-03 de febrero de 2003.

- Informe de inspección N°38-03 de noviembre de 2003.
- Informe de seguimiento y asesoría N° 11-04 de junio de 2004.
- Informe de asesoría N° IA-04-2007.
- Informe de seguimiento N° IS-03-09 de setiembre de 2009.

Pese al continuo monitoreo, las disposiciones y recomendaciones formuladas sistemáticamente por la DGAN no han sido cumplidas prácticamente en su totalidad, en vista de que “... las señoras..., actual directora Ejecutiva y... , Coordinadora del Archivo afirmaron desconocer completamente la existencia del informe y que por eso no se dio continuidad a las recomendaciones allí manifestadas.” (Extracto del Informe de asesoría N° IA-04-2007). El más reciente informe, remitido en oficio DG-1026- del 28/10/09, evaluó 7 aspectos del manejo archivístico:

1. *Disposición de un local para el archivo central.*
2. *Cumplimiento de los requisitos mínimos de conservación y preservación documental.*
3. *Tenencia de una plaza de archivista.*
4. *Presencia de una persona encargada del archivo central.*
5. *Existencia de una persona encargada del archivo central con conocimientos en materia archivística.*
6. *Establecimiento de un Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos CISED.*
7. *Posesión de un manual de procedimientos y políticas archivísticas en la institución.*

De lo analizado, solo los puntos 1 y 4 son los únicos que actualmente están en algún nivel de atención, y el resto son disposiciones que se están incumpliendo pues, entre otras cosas, no se cuenta con tablas de plazos de conservación y normas de eliminación de documentos, valoraciones parciales aprobadas por la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSED), transferencias documentales al Archivo Nacional e identificación de los archivos administrativos públicos, de gestión y archivos centrales. Tampoco se le ha dotado de un recurso presupuestario que permita la contratación de personal con la capacidad técnica de asumir las labores de gestión en general de la documentación conforme a los principios aceptados en la materia y al valor administrativo, legal y científico – cultural plasmado en los lineamientos de la Ley 7202.

La reiteración de recomendaciones y el lapso transcurrido para su implementación, aún no resuelta, evidencian nuevamente la falta de interés por ajustarse a la legalidad imperante y solventar las irregularidades a la brevedad posible durante la gestión de la actual Directora Ejecutiva. En el año 2002 ya la CGR había dictaminado que el CONESUP contaba con “...un único archivo que se ha encargado de reunir, conservar, clasificar, administrar y facilitar la documentación que se ha generado por los asuntos que las universidades privadas y otros usuarios han presentado

ante ese Consejo, situación que ha provocado que en el archivo se disponga tanto de la documentación que se encuentra en gestión como de la documentación pasiva.”.

En consecuencia, ante la ausencia de un adecuado tratamiento archivístico, hay un gran volumen de documentos, -generado en un lapso de 20 años a partir del año 1981 durante el cual se aprobó el funcionamiento de 50 universidades privadas-, que sufre un acelerado deterioro, el cual se manifiesta en hojas amarillentas, arrugadas, despegadas, desalineados en su interior, con tinta poco legible, sin rotulación estándar y envueltas en un sinnúmero de empastes diferentes. Este deterioro dificulta la manipulación de documentos, sobre todo por ser información de consulta frecuente para otros funcionarios del CONESUP y el público en general.

De la misma forma los métodos de acopio seguidos generan problemas de agilidad en el servicio. Si bien la intención es centralizar el almacenamiento de documentos en el archivo móvil siguiendo un control de numeración consecutiva, la insuficiencia de infraestructura ha provocado el traslado de lotes de documentos relativos a estatutos, reglamentos, atestados de profesores, denuncias, planes y programas como los de carrera de medicina de la UACA-UCIMED, a diferentes archivos (de 4 gavetas) pero sin respetar un orden de acomodo lógico ni una lista que detalle el contenido o haga referencia sobre su localización exacta. Así que si alguien no maneja de memoria el sitio donde se almacena la información, le va a requerir mucho tiempo para encontrar los documentos, tal cual les sucede a los funcionarios del área de archivo.

Integridad de la documentación. Para su estudio del año 2002 la CGR seleccionó *“...una muestra de 10 universidades, determinándose que para 4 de ellas no se localizó la carpeta que contiene el acuerdo mediante el cual el CONESUP aprobó su creación y para uno de estos 4 casos ni siquiera se localizó el expediente contentivo de la documentación que presentó la universidad cuando solicitó que se autorizara su creación y funcionamiento.”*

Tal situación se mantiene prácticamente invariable pues el archivo del CONESUP no cuenta con la totalidad de los documentos que le dieron origen a las aprobaciones de carreras y universidades, lo que se vuelve un factor que dificulta la labor de reconstrucción de determinados hechos históricos y la visualización en perspectiva y retrospectiva de la situación actual . Así por ejemplo, del acto en el que se aprobaron alrededor de 80 carreras a la UACA (transitorio II de la ley 6693) en 1985, no se tiene toda la documentación que permita confrontar el cumplimiento cabal de los requerimientos planteados, aun cuando el hecho quedó plasmado en actas. Dado que no se cuenta con un registro de las entradas queda la incertidumbre de la existencia o no de esa información, vacío que va a

tener mayor preponderancia luego, cuando ocurre la escisión de los colegios afiliados a la UACA para convertirse en centros universitarios con carreras cuyo origen real se desconoce desde el punto de vista de tramitación.

Pese a las solicitudes aisladas presentadas ante algunas universidades para que proporcionen la documentación con que se les autorizó algunas carreras, la ausencia de un diagnóstico que especifique con exactitud los documentos faltantes, impide que esa labor de recuperación sea sistemática y confiable. La ausencia de documentación de tal índole puede tener repercusiones cruciales en las decisiones que emita la Secretaría Técnica y perjudicar el interés manifiesto en las distintas necesidades de información y certificación por parte de la población usuaria; para efectos de los análisis de las solicitudes de aprobaciones o modificaciones posteriores se carece de los antecedentes que posibiliten una evaluación integral del caso y de un marco de referencia que facilite el seguimiento y aplicación de un criterio uniforme.

2.3.2 Tecnología de registro y respaldo

Procesamiento y bases de datos. Según la enciclopedia Wikipedia una base o banco de datos *“es un conjunto de datos pertenecientes a un mismo contexto y almacenados sistemáticamente para su posterior uso”*. Entre las principales características destacan la independencia lógica y física de los datos, redundancia mínima, acceso concurrente por parte de múltiples usuarios, integridad de los datos, consultas complejas optimizadas, seguridad de acceso y auditoría, respaldo y recuperación, y acceso a través de lenguajes de programación estándar. De acuerdo con oficio CONESUP-CA-01-01-10 internamente se estima que en la dependencia se han creado las siguientes bases de datos:

*“...inscripción de Títulos tanto para nuevos como el historial...
...proceso de estudio de solicitudes de apertura de universidades, carrera, sede aulas desconcentradas, notificaciones...
...control de asuntos pendientes y tramitados por el área de análisis técnico...
...registros de asuntos tramitados y resueltos por el Consejo”*.

Pero desde la perspectiva conceptual citada, se puede afirmar que ninguno de esos procesos cumple con las distintas condiciones teóricas indicadas y que la única base de datos disponible, es la WINISIS, donada por la UNESCO para instituciones sin fines de lucro, cuya naturaleza es de orden bibliográfico y orientada al registro de toda aquella documentación que ingresa al CONESUP con el fin de ser analizada en el seno directivo.

Con respecto a la información de la inscripción de los títulos expedidos por las universidades privadas, el detalle se lleva solamente manual e incluye el nombre del estudiante, número de cédula, nombre de la carrera y la fecha. Esta información el CONESUP la mantiene en libros legalizados por su propia Dirección Ejecutiva, que se ha encargado de legalizar también los libros de control que llevan internamente universidades como Católica y ULACIT, atribución que no le corresponde en ambos sentidos, pues ninguna ley así lo contempla. El registro de inscripción y la fuente de información que lo alimenta presenta una serie de debilidades, notificadas en el oficio DAI-387-09, según se explica:

- las actas son firmadas indistintamente por personas con cargo diferente: el Ministro, el Director Ejecutivo, Encargado de títulos u otros funcionarios administrativos. En algunas no se imprimen sellos ni se indica el nombre y el puesto del funcionario que firma, lo que dificulta identificar el responsable de la inscripción.
- la declaración jurada en la que el rector de la universidad correspondiente solicita inscripción de los títulos y que puede fungir como documento probatorio para confrontar la veracidad del registro de inscripción, no puede utilizarse como tal, porque en los datos del acta no se asocia o hace referencia explícitamente a las características de la declaración protocolizada que le dio origen.
- el consecutivo presenta distorsiones por duplicación, omisión, tachones, espacios en blanco y traslape de fechas ya que en ocasiones se indica la del día de la graduación. La corrección de errores materiales no han seguido un patrón uniforme ya que en algunas oportunidades se hicieron mediante notas de aclaración en la misma acta, y en otras ocasiones se remite a un libro de anulaciones. Cabe destacar que los libros de anulaciones y reposiciones de título tampoco habían sido legalizados ante la DAI
- el registro es vulnerable a extravío, pérdida de folios y anotaciones antojadizas de títulos inexistentes.

Complementariamente cabe resaltar que en el detalle desagregado del registro de inscripción de títulos se omite un dato fundamental como lo son las citas de inscripción. Bajo ese formato, el valor agregado de la información es muy limitado para efectos de atender eficientemente las consultas y de llevar a cabo interrelaciones que permitan configurar un estado de la situación de graduados, ofertas de carreras y otras variables. Actualmente está en proceso un proyecto de elaboración que dio inicio en noviembre de 2008, a partir de los datos contenidos en los acuerdos del Consejo. No obstante, la coordinadora del proyecto, la Licda. ..., encargada de su diseño administrativo fue trasladada a otra dependencia, lo cual ha constituido un serio obstáculo para el progreso del mismo. Al respecto, en carta sin número de oficio, con fecha 22/07/09, la Licda. ... señala:

- “1... la última acta que se incluyó es la 623.”*
- 2. ... existe algún grado de duda con respecto a la absoluta veracidad de los datos, relacionado con el estado de conservación de los documentos y con la imposibilidad de hacer un levantamiento de 30 años de trabajo del Consejo; sin embargo, se mejoró sustancialmente lo existente en noviembre del año 2008 cuando asumí el proyecto.*
- 3. Dado que fue imposible localizar la fecha de aprobación de todas las carreras se utilizó la fecha genérica 01-enero-1900 a conveniencia de los desarrolladores de software. La fecha real de aprobación de carrera se localizó en 1016 carreras, la fecha genérica se utilizó únicamente en 697 carreras, para un total de registros de 1713. Es saludable destacar que los acuerdos con frecuencia pertenecían a varias carreras por lo que la cantidad de hipervínculos aproximadamente es de 2742.*
- 4. Dado que los compañeros de informática se encuentran exportando los datos y efectuando pruebas no es posible modificar datos en este momento aunque se puede documentar las inconsistencias para proceder como corresponde en el momento oportuno.*
- 5. Se debe consultar la base de datos a las universidades con urgencia para enmendar omisiones y para actualizar la oferta actual en el momento que el nuevo software empiece a funcionar.”*

De esta manera, el riesgo de inexactitud histórica en la base de datos que se pretende configurar, es alto, y se intensifica para los acuerdos de las actas decomisadas, de las cuales el CONESUP no se dejó ninguna copia.

Estadísticas de variables claves de la actividad. El Reglamento de la Ley de Creación del CONESUP establece la obligación de recopilar información estadística referente a:

“j)...los estudiantes (características sociodemográficas, índices de deserción, índices de aprobación de graduación, índices de permanencia, rendimiento académico por cursos, entre otros), a los integrantes del personal docente (cargas académica, cursos que atiende, entre otros) y de su quehacer académico en general.

La compilación de estos datos se canaliza a partir de los registros, que le describe el Manual de Inscripción de Títulos, publicado en la Gaceta del 14/12/04:

- “5. Elaborar las boletas de estadísticas que acompañan cada grupo de títulos, de acuerdo a la carrera a que pertenece.*
- 6. Trasladar a la oficina del Director Ejecutivo los títulos inscritos acompañados de la boleta de estadística y la declaración jurada para ser firmados.”*

Como parte de esa obligación, el CONESUP efectúa el llenado de estas boletas con los datos de carrera, universidad y sexo, de cada graduado; también se dio a la tarea de formalizar un conjunto de instrucciones

orientadas a aclarar los procedimientos a seguir en el área de Estadística. No obstante la eficacia de los resultados esperados es muy limitada pues, además de que no se dispone de un puesto encargado de ésta área de trabajo con el conocimiento técnico idóneo, la utilidad de las mencionadas boletas es restringida en vista de que la información contenida solo alcanza para la elaboración de un perfil de graduados muy básico, al omitir la caracterización de otros actores y componentes que hacen posible el desarrollo de la actividad.

Aseguramiento de información. Al inicio del estudio encontramos que hasta el acta N° 357 la documentación no se encontraba digitalizada, las actas N° 358, N°360 y de la N°362 en adelante se mantenían en archivo digital de formato *Word* susceptible de ser modificado en vista de que son accedidos por otros funcionarios del CONESUP. Ante las advertencias del riesgo implícito de esta situación, la Dirección Ejecutiva procedió a transformar los archivos digitales existentes a un formato PDF que es más seguro, se escaneó la totalidad de las actas y se restauró el empaste de los archivos de documentos que contienen actas.

Otro mecanismo de respaldo es el que se recopila a través de la base WINISIS, la cual dispone de 4 espacios para el detalle del documento ingresado. No obstante las condiciones de espontaneidad en que se lleva el ingreso de datos, debilitan el espíritu de su finalidad como instrumento de almacenamiento alternativo. Esto por cuanto en dichos espacios se anota una breve descripción, la numeración consecutiva, el nombre de la universidad, la carrera, el grado académico, y el número de acta ó acuerdo y año, con el inconveniente de que en su transcripción no se sigue una parametrización y/o códigos uniformes. En ocasiones se incluyen todos esos datos y en otras no, o sucede que la denominación de una misma universidad y carrera se hace con nombres disímiles, difiriendo incluso del nombre oficial (caso del consecutivo 11: “Licenciatura en Ingeniería de Sistemas” con “Licenciatura en Ingeniería de Sistemas de Computación de la Universidad...”). Esa falta de parametrización también afecta la estandarización y la extensión de la descripción pues ésta no aclara el motivo sustantivo del documento y se escogen títulos demasiado generales; ejemplos de ello son los consecutivos 7002, 6927, 3219, 3232, 1178 que se identifican respectivamente con las siguientes frases: personal docente, informe de inspección de la U., tomo I febrero 1998, proceso de apertura y presentación de carrera. En esas circunstancias, los esfuerzos de localización ágil de documentos de interés se vuelven infructuosos.

2.3.3 Descripción de procedimientos

Manuales existentes y rol que desempeñan. Si bien el informe de la CGR del año 2002 deja constancia del incumplimiento de “*la norma 116 del Manual sobre normas técnicas de control interno para la Contraloría General de la*

República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, que establece la obligatoriedad de contar con manuales para las principales rutinas de la entidad”, en marzo del año 2005 fueron aprobados por el Consejo, manuales para los procedimientos relativos a la labor que despliegan las áreas de trabajo identificadas. Incluso para el proceso de inscripción de títulos hay 2 manuales: uno presentado en la sesión 440-01 y aprobado 3 años después en la sesión 514-04, artículo 28 , publicado en la Gaceta 244 del año 2004 con carácter de reglamento; y el segundo el del año 2005, como se citó inicialmente. Dado que éste no señala que deroga el primero y no fue publicado en la Gaceta, puede considerarse que el manual vigente es el publicado un año antes.

Esta duplicidad es contraria al propósito de un manual cual es el de facilitar la visualización y comprensión del conjunto de operaciones, responsables y relaciones comunes involucradas en un trámite.

Metodología de diseño y actualización. Los manuales de procedimientos que tiene el CONESUP guardan una estructura similar, compuesta de 5 tópicos: objetivos, sectores, documentos, descripción y un flujograma (según Chiavenato, 1993, el flujograma es una *gráfica que representa la secuencia de rutinas simples; tiene la ventaja de indicar la secuencia del proceso en cuestión, las unidades involucradas y los responsables de su ejecución*). La figura N° 3 ilustra con un ejemplo la descripción y representación gráfica típica de los distintos procedimientos recopilados por la entidad, en este caso referido a la *“verificación de espacios educativos, equipo y material audiovisual en la creación de Universidades y Sedes Regionales, así como en la aprobación y modificación de Carreras”*

El detalle usado en el apartado descriptivo y en la expresión gráfica, no proporciona una idea concluyente de la ejecución de tareas y, por tanto, no sirve como instrumento de inducción a un funcionario que requiera consultar cada paso a seguir dentro de la continuidad de un determinado trámite. Ello por cuanto no proporciona un marco de orientación del inicio y finalización de un trámite en el que se comunique con precisión el qué, cómo, quién, cuándo, dónde, y por qué se hace una tarea. Parte de esa limitada fundamentación se refleja en el hecho de que en ninguno de los fluxogramas elaborados se representan las eventuales demoras, los archivos necesarios y principalmente, los puntos de control.

Para agravar la confusión, se hace mención a nomenclaturas como “departamento” que no existe oficialmente dentro de la taxonomía organizativa interna; en cambio formularios y guías de encuestas confeccionadas para complementar distintos procedimientos de aprobación y revisión, y cuya aplicación ha quedado a la discrecionalidad del técnico encargado, no fueron tomados en cuenta en la dinámica que recaban los manuales. En el transcurso del tiempo posterior a su

confección, han surgido nuevas disposiciones aprobadas en las sesiones del Consejo, que no han sido incorporadas en el texto de los procedimientos; ejemplo de ello son los acuerdos que constan en los artículo 14 del acta N° 587 y 16 y 19 del acta N° 613. Al respecto el artículo 15, inciso a) la LGCI señala que los jefes y los titulares subordinados son los encargados de:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

Fig. Nº 3
Representación típica de un procedimiento

| Consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada. | | FLUXOGRAMA | | de | 2 | 2 | | |
|--|---|---|--------------|----|---|---|---|---|
| Procedimiento: 1. Verificación de espacios educativos, equipo y material audiovisual en la creación de Universidades y Sedes Regionales, así como en la aprobación y modificación de Carreras. Unidad: Vigilancia e Inspección. Inspector: Fecha: 28/10/04 SIGNOS: ○ operación ⇨ transporte □ control ◻ demora △ archivo | | Documentos: Abreviaturas Informe Sectores: Departamento de Admisibilidad y Análisis. | | | | | | |
| Nº | Descripción de pasos | Di st. | Tiempo | ○ | ⇨ | □ | ◻ | △ |
| 1 | Se recibe solicitud de verificación por parte del Departamento de Admisibilidad y Análisis. | | 10 minutos | ● | | | | |
| 2 | Se elabora una Guía de Trabajo. | | 1 día | ● | | | | |
| 3 | Se elaboran los instrumentos. | | 2 días | ● | | | | |
| 4 | Se realiza la visita. | | 1 día | ● | | | | |
| 5 | Se procesa y analiza la información recabada. | | 2 días | ● | | | | |
| 6 | Se elabora el informe. | | 3 días | ● | | | | |
| 7 | Se envía a Coordinación del Depto. Admisib y Análisis. | | 15 minutos | | ● | | | |
| | TOTALES | | 9 días, 25 m | | | | | |

Por lo tanto existe un incumplimiento por parte de las autoridades ejecutivas al dejar que los procedimientos se desactualicen, con el riesgo de atrasos y errores en la realización de un trámite, lo que por la naturaleza de la actividad puede culminar en demandas civiles y penales.

2.4 MARCO GERENCIAL DE CUMPLIMIENTO DE DEBERES

Conforme al Reglamento de la Ley 6399, el CONESUP debe velar por el cumplimiento de una serie de requisitos para la creación de universidades privadas, y subsecuentes elementos claves para su funcionamiento. Sin embargo, en el informe del año 2002 la CGR había llegado a la conclusión de que en el CONESUP “*no existen planes estratégicos, no existe un sistema de control efectivo y sistemático sobre la planificación anual operativa*”. Se hace énfasis en que la educación universitaria privada, ha tenido un crecimiento en número de universidades, estudiantes, carreras, y que “*el CONESUP no ha cumplido apropiadamente con las funciones que debe realizar*” y “*que más bien evidencia un estancamiento*”.

2.4.1 Planificación

Naturaleza estratégica de los planes. Los planes estratégicos y operativos anuales son partes de un continuo que constituye el lineamiento gerencial de los procesos de trabajo. El último plan estratégico formulado por el CONESUP se remonta al acordado en el acta 539 del 12/12/05, correspondiente al del cuatrienio 2004-2008, es decir aprobado un año posterior a la presunta fecha de su inicio. Luego de expirar su vigencia, la dirección ejecutiva actual no ha promovido la continuidad de un plan estratégico, herramienta básica en el proceso de planificación.

Análisis comparativo entre programado y ejecutado. Dentro de esa ausencia de direccionalidad estratégica, las metas de ejecución existentes son las propias del plan anual operativo, el cual es un requisito gubernamental por cuyo acatamiento vela la Dirección de Planificación Institucional (DPI). No obstante, la propia naturaleza de las metas fijadas y las incongruencias de tipo descriptivo que muestra el detalle respecto al grado de ejecución alcanzado, parecen denotar que las implicaciones de su formulación no van más allá del cumplimiento de un trámite burocrático.

En el primer caso las metas acerca de temas de servicio de registro y aprobación que se brindan a universidades privadas se definen en términos de cantidad, lo cual no tiene lógica pues su objetivo *es regular la actividad, no promoverla*; en ese sentido lo pertinente y prudente es plantear los indicadores en términos de eficiencia, relativo a la observancia de plazos acordes con los principios de certidumbre, razonamiento y agilidad de respuesta. Además las metas propuestas son carentes en aspectos o proyectos de índole conceptual que permitan adaptar, a la

dependencia, al entorno de su actividad y a los objetivos de una verdadera política de regulación para el sector de la educación universitaria privada.

Cuadro N°2
Programado y ejecutado
Según POA-2009

| Documento remitido inicialmente a DPI | Oficio de valoración final |
|---|---|
| <p>1 Levantamiento de procedimientos de trabajo de todas las áreas ...de CONESUP, mediante la revisión de procesos y la autorización de estos</p> | <p>1 Levantamiento de protocolos de trabajo de todas las áreas... de CONESUP, mediante la revisión de procesos y la autorización de estos. 92.30%</p> <p>2 Creación de una "base de datos" para CONESUP. 400%</p> <p>3 Gestión para la dotación de recurso humano, para una atención más eficiente de los procesos de tareas asignadas al CONESUP. 100%</p> <p>4 Implementación del Sistema de Valoración de Riesgo de Control Interno. 20%</p> |
| <p>2 Cédulas Auto Dirigidas, Sistemática de los... de los equipos de trabajo para potencializar la eficiencia y... productividad.</p> | |
| <p>3 Ejecución de un estudio de puestos, para identificación de nuevas plazas y la reasignación... que correspondan.</p> | |
| <p>4 Registro e inscripción de diplomas que solicitan las universidades privadas ante CONESUP. (Repetido en punto 8).</p> | |
| <p>5... visitas de inspección y seguimiento de casos, denuncias, aperturas, revisión de expedientes a las universidades privadas.</p> | <p>5... visitas de inspección y seguimiento de casos, denuncias, aperturas, revisión de expedientes a las universidades privadas. Varios %.</p> |
| <p>6 Elaboración de dictámenes, informes y criterios técnico jurídicos relacionados con la Educación Universitaria Privada.</p> | <p>6. Acuerdos con base en dictámenes, y criterios técnicos jurídico relacionados con la Educación Universitaria privada; así como la emisión de certificaciones sobre... y oficios. 234.42%</p> |
| <p>7... resoluciones e informes sobre solicitudes de creación de universidades privadas, autorización de sedes, aulas, carreras, modificación de carreras.</p> | |
| <p>8 Registros e inscripción de diplomas que solicitan... ante CONESUP.</p> | <p>6 Registros e inscripción de diplomas que solicitan... ante CONESUP. 99.25%</p> <p>7 Atención al Público mediante los diferentes medios: presencial, vía telefónica y vía electrónica. 260.86%</p> |

Fuente: POA 2009 y oficio CONESUP-CA-01-01-2010

Respecto de las incongruencias de inclusión de contenido, el Cuadro N°2 muestra que las actividades #2, #3, #4, #6 y #7 que aparecen en la

valoración final de ejecutoria anual, no fueron incluidas en el documento oficial aprobado del POA; inversamente, las actividades #2, #3, #6 y # 7 del documento inicial oficial del POA no reseñan los porcentajes de cumplimiento en la valoración final de ejecutoria. De esta manera solo tres actividades, las #1 #5 y # 8 del documento inicial oficial del POA coinciden con la descripción del documento de valoración final de ejecutoria anual. Esto dentro de una comparación válida para el documento remitido inicialmente, por cuanto el CONESUP en el transcurso del año hizo varias modificaciones.

2.4.2 Proceso de Aprobación de Universidades y aspectos intrínsecos

Plazos administrativos. Las solicitudes de aprobación más comunes relacionadas con apertura de carreras, modificaciones, nóminas de profesores, autoridades universitarias, y reglamentos tienen plazos establecidos que, no obstante, son objeto de incumplimientos. Un ejemplo es la solicitud de aprobación de la Universidad... , la cual no solo excedió el plazo sino que es hasta 4 meses después de vencido, que la Directora Ejecutiva solicitó al Consejo una ampliación, según consta en el artículo 13 del acta 620 del 28/01/09:

“...ampliación de plazo de vencimiento a la solicitud de apertura de las carreras de Licenciatura en Medicina Veterinaria y Bachillerato en Informática Educativa...” ya que el plazo *“venció el 19 de setiembre del 2008.”*

Asimismo, por incumplimientos en los plazos, el CONESUP ha sido denunciado en la vía judicial como lo ilustra el proceso tramitado bajo expediente N°08-000699-1027-CA que tramita el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, del Segundo Circuito Judicial de San José relacionado con la solicitud de apertura de la Universidad de Medicina Tradicional China de Costa Rica.

Previamente en el informe del año 2002 la CGR ya había advertido del incumplimiento en los plazos establecidos para aprobar una carrera, el cual *“...fue de 6 meses, pues los plazos oscilaron entre los 5 y 8 meses...”* Pese a lo anterior, el CONESUP no ha realizado valoraciones técnicas tendientes a determinar las causas de la extensión de tales plazos, a fin de implementar las acciones correctivas necesarias

Pautas para la aprobación de universidades. La educación universitaria privada ha experimentado un crecimiento desmedido en las últimas décadas, pasando de una universidad en 1981 a 10 universidades en 1990 y luego a 50 universidades en el 2001, según se enumeran por orden de autorización en el Cuadro N°3. Para dimensionar esta cifra se puede hacer una analogía con la situación de España, que tiene entre universidades

públicas y privadas una cantidad igual a la de Costa Rica, es decir 55 universidades. La diferencia es que la población de España es diez veces mayor, por lo que, entre otras cosas, surge la incertidumbre de si en un país con una población mucho más pequeña como el nuestro, habrá el suficiente personal docente con las calidades idóneas para ejercer la docencia universitaria y abastecer las necesidades de tantos centros universitarios. Incluso China, siendo el país más poblado del mundo tiene 59 centros, según el sitio web <http://www.vidauna.com/universidades> .

Cuadro Nº3
Universidades Privadas de Costa Rica

| CODIGO | UNIVERSIDAD | CODIGO | UNIVERSIDAD |
|--------|---|--------|---|
| 1 | AUTÓNOMA DE CENTROAMÉRICA | 26 | SAN JUAN DE LA CRUZ |
| 2 | INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS | 27 | MAGISTER |
| 3 | ADVENTISTA DE CENTROAMÉRICA | 28 | DEL TURISMO |
| 4 | LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA | 29 | JUAN PABLO II |
| 5 | PANAMERICANA | 30 | ESCUELA LIBRE DE DERECHO |
| 6 | LATINA DE COSTA RICA | 31 | METROPOLITANA CASTRO CARAZO |
| 7 | INTERAMERICANA DE COSTA RICA | 32 | INDEPENDIENTE DE COSTA RICA |
| 8 | CENTRAL | 33 | DE CIENCIAS EMPRESARIALES |
| 9 | HISPANOAMERICANA | 34 | BÍBLICA LATINOAMERICANA |
| 10 | DE SAN JOSÉ | 35 | DE LAS CIENCIAS Y EL ARTE DE COSTA RICA |
| 11 | EVANGÉLICA DE LAS AMÉRICAS | 36 | INTERNACIONAL SAN ISIDRO LABRADOR |
| 12 | LIBRE DE COSTA RICA | 37 | AMERICANA |
| 13 | DEL DISEÑO | 38 | EMPRESARIAL |
| 14 | VERITAS | 39 | DEL VALLE |
| 15 | BRAULIO CARRILLO | 40 | CRISTIANA DEL SUR |
| 16 | PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL | 41 | CATÓLICA DE COSTA RICA |
| 17 | AUTÓNOMA DE MONTERREY | 42 | TECNOLÓGICA COSTARRICENSE |
| 18 | FIDELITAS | 43 | CONTINENTAL DE LAS CIENCIAS Y LAS ARTES |
| 19 | DE LA SALLE | 44 | DE CIENCIAS MÉDICAS |
| 20 | DE IBEROAMÉRICA | 45 | FUNDEPOS ALMA MATER |
| 21 | DE CARTAGO FLORENCIO DEL CASTILLO | 46 | CRISTIANA INTERNACIONAL |
| 22 | FEDERADA DE COSTA RICA | 47 | CREATIVA |
| 23 | ISAAC NEWTON | 48 | CENTROAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES |
| 24 | DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS SAN MARCOS | 49 | SANTA PAULA |
| 25 | SANTA LUCÍA | 50 | METODISTA |

Fuente: Actas CONESUP:

Los factores que se consideran para la aprobación de centros privados universitarios se especifican en la sección primera, artículos 12 y 13 del reglamento vigente, los cuales en su conjunto constituyen una barrera de ingreso mínima, hecho que ha propiciado la fragmentación tan intensiva de la oferta. Ello por cuanto tales factores encierran requisitos de orden legalista y, prácticamente, tautológico dentro del ordenamiento en que opera cualquier empresa privada en el país, excluyendo estudios más pertinentes como diagnósticos de mercado laboral y estudios de factibilidad e impacto social. De esta manera el proceso de evaluación para la aprobación de una universidad privada no se inscribe dentro de un modelo de calidad educativa y/o análisis estratégico relacionado con la situación presente y futura del país.

Pautas para la aprobación de carreras nuevas y modificaciones de planes de estudio. El artículo 23 del reglamento vigente establece las pautas para las modificaciones de carreras y planes de estudio. No obstante la implementación de tales acciones requiere de una fase de transición que dicho artículo ni otro apartado reglamentario contemplan, con lo cual quedan vulnerables los derechos de los estudiantes que se vean afectados por tales cambios. También afecta el orden en el manejo de la oferta académica pues ensancha la oferta de planes académicos al hacer aparecer varias carreras con nombres similares.

Los acuerdos tomados en relación con las aprobaciones de las universidades y carreras presentan errores de transcripción y consistencia. Así por ejemplo el Doctorado en Educación solicitado por la Universidad..., fue aprobado a nombre de la Universidad...; dicho error, luego de 4 años no sido subsanado aún. A esta última universidad cuando presentó la carrera de Bachillerato en Ciencias de la Educación con énfasis en Preescolar se le aprobó con la salvedad de “... *que los Bachilleratos no tienen énfasis.*”. La misma decisión se tomó al momento de ser presentado, para aprobación, el Bachillerato Ciencias de la Educación con énfasis en I y II. Sin embargo en el acta 626-2009, artículo 26 y 27, el pleno del consejo acordó aprobar el reconocimiento del énfasis en el bachillerato de las carreras en mención, luego de más de 6 años de aprobadas las carreras y haber advertido de lo contrario.

Estos errores materiales y contradicciones que propician títulos con nombres de carreras cuya nomenclatura o pertenencia nunca fue autorizada, exponen al Estado a una cuantiosa demanda judicial y ponen de relieve la omisión del deber de cuidado en la transcripción de actas, la disimilitud en el contenido de los acuerdos ante la inexistencia de una directriz que le de uniformidad y la falta de consistencia en las políticas de regulación concernientes al proceso de aprobación.

Pautas para aprobación de nóminas de profesores. El análisis del personal docente es un elemento primario en el estándar de calidad educativa; empero, en la práctica, el requisito de presentación de su nómina se convierte en un fin en sí mismo de orden netamente burocrático, puesto que no es objeto de comprobación ni seguimiento. Asimismo, el recibo de documentación que no va a ser usada para ningún efecto, agrava la situación de los archivos.

La remisión de la solicitud de aprobación de las nóminas de profesores es acompañada de los atestados académicos y las cartas de aceptación personales, trámite que es repetitivo año tras año, independientemente de que ocurran cambios sustanciales en la condición de permanencia o académica del docente. Este flujo recurrente se da en un contexto en el que operan 50 universidades privadas, por lo que se hace más evidente la

inaplicabilidad que se está dando del espíritu de la Ley N°8220 Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos:

“...la información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.”.

Esta entrega reiterada de documentos, fue una deficiencia señalada por la DGAN, en la recomendación N° 8 del informe N°04-07, que, como ya se mencionó, no ha sido acatado por el CONESUP según consta también en el informe N° IS-03-09.

Aprobación de tarifas. El inciso ch) del artículo 3 de la Ley de Creación del CONESUP establece que es función de los miembros del órgano colegiado *“Aprobar las tarifas de matrícula y de costo de los cursos, de manera que se garantice el funcionamiento adecuado de las diversas universidades privadas”.* Sin embargo la metodología a seguir no está definida reglamentariamente, razón por la cual se genera un vacío legal cuyo tratamiento no forma parte de las labores asumidas por el CONESUP. De igual forma hay una serie de servicios relacionados con la emisión de certificaciones, carnés y derechos impuestos a los estudiantes, que no están contemplados en la Ley ni el Reglamento.

En tales circunstancias, el CONESUP resuelve las solicitudes de aumento tarifario con base en el índice de precios al consumidor descartando considerar otras variables cuantitativas y cualitativas de interés como la disponibilidad de recursos y servicios que propendan a la misión académica inherente a la educación superior. La aplicación de este único criterio, sin ninguna fundamentación técnica, limita el análisis integral y deja solo la opción de aprobar un aumento, por exorbitante que sea; asimismo evita la conciliación de un adecuado equilibrio con las aspiraciones del usuario, tratando de lograr que la tarifa de alguna manera refleje el valor que dicho usuario puede encontrar.

2.4.3 Proceso de Inspección del funcionamiento de centros universitarios privados

Conceptualización de lineamientos operativos. El Reglamento destinó un apartado (capítulo IV) para complementar la función de inspección y vigilancia delegada al CONESUP, tema que reglamentariamente se incluyó hasta el año 2001. El objetivo del capítulo lo reseña el artículo 54 de la siguiente forma:

“Artículo 54.—El presente Capítulo tiene por objeto establecer los principios, las normas y los procedimientos que debe seguir el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), en el cumplimiento de su obligación de inspección de las universidades privadas, que se establece expresamente en el artículo 79 de la Constitución Política y en el artículo 3° de la Ley N° 6693.”

Pese a que en el mismo objetivo citado se plantea la operacionalización de la función encomendada, el clausulado del artículo 55 en poco o nada contribuye a ello, en vista de que sus enunciados son de carácter tan general, que requieren un nuevo cuerpo normativo, para dilucidar en qué consiste cada instrucción. Esto es especialmente evidente en el caso del inciso h):

Artículo 55.—El ejercicio de la función de inspección del CONESUP sobre las universidades privadas a que se refiere el artículo anterior, consistirá en:

“a) Garantizar el cumplimiento de la Ley N° 6693 del 27 de noviembre de 1981...

b) Verificar el cabal cumplimiento, por parte de las universidades, de las condiciones según las cuales el CONESUP autorizó tanto su funcionamiento como la apertura de cada una de sus carreras considerando, entre otras...

c) Comprobar el cumplimiento de los programas de desarrollo institucional...

d) Verificar el cumplimiento de los planes y programas de estudio aprobados...

e) Constatar la idoneidad profesional de las autoridades universitarias y del personal docente.

f) Garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de los estudiantes...

g) Verificar que las universidades privadas brinden a los estudiantes información oportuna, periódica, veraz y pertinente sobre su oferta educativa... matrícula.

h) Evaluar periódicamente la calidad académica de las universidades privadas para informar a la opinión pública sobre las opciones académicas existentes. De previo a cualquier información al público se debe conferir audiencia a los entes interesados.

i) Comprobar que las tarifas de matrícula y costos de los cursos que las universidades cobran a los estudiantes...

j) Recopilar información estadística referente a los estudiantes...”

El problema de esta ausencia de operacionalización se ve agravado porque el manual de procedimientos emitido para esta área, adolece de las condiciones ya criticadas en el apartado respectivo e incluye solo 3 procesos, que no son representativos de las disposiciones emanadas reglamentariamente.

Rutina de intervención. En el año 2002 la CGR expresó que “*por medio de la inspección es que el CONESUP puede verificar y exigir a las 50 universidades privadas existentes en el país, con sus 73 sedes regionales registradas, tanto el*

cabal cumplimiento de las condiciones bajo las cuales autorizó su funcionamiento, como la fiel observancia de la propuesta académica que les aprobó para que impartieran las 1005 carreras que les había autorizado a noviembre de 2001.” Sin embargo “de las metas planteadas en los planes operativos de realizar 120 inspecciones en el 2000 y 70 en el 2001, se habían cumplido en un 15% y un 7%, respectivamente”. Además los informes de inspección “son sumamente escuetos y superficiales, por cuanto en ninguno de ellos se observó análisis técnico alguno y solamente se limitan a dar una breve descripción de los aspectos inspeccionados”; “las recomendaciones dictadas a las universidades en esos informes son muy generales,...” “no se ha establecido un procedimiento para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones giradas a las universidades, como producto de los informes de inspección...” En conclusión señaló que “...esa labor no responde a un proceso de planificación integral de corto, mediano y largo plazo, que permita realizar una inspección periódica y sistemática, sobre todo el sector universitario privado, pues las pocas inspecciones que se han realizado en los últimos dos años sobre ese sector, se han originado en atención a algunos acuerdos que el Consejo ha dictado sobre ese particular.”

Con base en el resumen comparativo de datos que se muestra en el Cuadro N° 4, se desprende que las metas formuladas para el año 2008 son cuantitativa y cualitativamente, exactamente las mismas que para el año 2009, lo que supone la carencia de un análisis previo en la definición de prioridades, resultados obtenidos y condiciones del entorno.

**Cuadro N°4
Porcentaje de cumplimiento-Metas de Inspección**

| | 2009 | | | 2008 | | |
|---------------------------------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|
| | Proyectado | Real | % | Proyectado | Real | % |
| Denuncias | 12 | 2 | 17% | 12 | 2 | 17% |
| Seguimientos. | 12 | 0 | 0% | 12 | 1 | 8% |
| Aperturas de carrera. | 52 | 11 | 21% | 52 | 14 | 27% |
| Visitas por ampliación. | 20 | 4 | 20% | 20 | 2 | 10% |
| Visitas para revisión de expedientes. | 180 | 55 | 31% | 180 | 55 | 31% |
| Modificación de carreras. | 3 | 1 | 33% | 3 | 1 | 33% |
| Visitas programadas. | 20 | 0 | 0% | 20 | 0 | 0% |
| Apertura de Aulas Desconcentradas. | 3 | 2 | 67% | 3 | 3 | 100% |
| Apertura de Sedes. | 3 | 0 | 0% | 3 | 1 | 33% |
| Total de visitas | 305 | 75 | 25% | 305 | 79 | 26% |

Fuente: POA 2008 y 2009 y Oficio CONESUP-CA-01-01-2010.

La ejecutoria alcanzada en ambos periodos muestra un comportamiento similar con un nivel de logro muy reducido, de manera que la labor de

inspección no presenta ninguna mejoría significativa con respecto a lo evidenciado en años anteriores, lo que impide al CONESUP aportar a la sociedad costarricense una opinión, con algún grado de validez, sobre el estado de la calidad de los servicios administrativos y académicos que ofrece el sector de la educación superior privada universitaria.

Revisión de expedientes académicos para inscripción de títulos. En el proceso de inspección de expedientes académicos de los estudiantes próximos a graduarse, los inspectores deben revisar que el estudiante haya completado el plan de estudios correspondiente; este documento, que constituye el instrumento de contraste para la revisión, es solicitado a cada universidad de acuerdo con el inciso b) de asuntos varios del acta N°539, debiendo ser adjuntado al expediente académico. Tal situación deviene en inexplicable, ya que siendo el CONESUP el órgano encargado de autorizar las universidades y las carreras, debería contar con una base de datos de los planes y programas aprobados a más de 1700 carreras y así suministrarla para el trabajo de los inspectores. Al no contar este personal, previamente, con el instrumento de comparación (programas y planes de estudio), la función de fiscalización e inspección pierde eficacia, ya que al fundamentarse esta labor en datos proporcionados por los mismos entes objetos de revisión, la detección de alguna diferencia se vuelve muy difícil.

Este trámite se deriva de una actividad de naturaleza recurrente y perentoria y como tal, su servicio debiera programarse a partir de la definición estricta de periodos de atención, de una sectorización de usuarios, de plazos límites en la comunicación de resultados, con base en los documentos fuente que permitan confrontar que lo presentado se ajuste a lo aprobado inicialmente y asumiendo la totalidad de insumos.

No obstante el procedimiento de trabajo que se sigue carece de esos elementos de programación: no hay regulaciones para ordenar los ciclos de demanda del servicio; los plazos de resolución fijados son mínimos (30 días hábiles para completar el proceso de inscripción), cuando lo que se esperaría es que se refiera más bien a un plazo máximo ; en ninguno de los fluxogramas de los procedimientos descritos se grafican símbolos que indiquen puntos de control; los expedientes que maneja cada universidad no guardan uniformidad en la tipología de información contenida; y el alcance de la revisión abarca una escogencia ínfima de un 10% de los estudiantes próximos a graduarse, muestra que no obedece a ningún cálculo científico que garantice la representatividad del universo de interés. La única medida que se puede rescatar en aras de un adecuado control es la acordada por el Consejo vía acta 539-05, asuntos varios, inciso b, en la que se define la información mínima que debe reunir el expediente académico; aunque al plantearse precisamente como contenido mínimo deja abierta la posibilidad de incluir cualesquier otro documento

que se considere necesario dificultando con ello la posibilidad de delimitar la revisión a una lista de cotejo estándar

Esta debilidad programática conduce a la saturación de los recursos disponibles, convirtiendo la ejecución de los trámites en una carrera contra el tiempo, en la que prevalecen criterios subjetivos y se marginan los principios de una revisión sistemática, lo cual conlleva a la obtención de resultados de verificación con un grado de eficacia muy reducido.

Algunos de los resultados que arrojan este tipo de revisiones tienen que ver con estudiantes próximos a obtener un diplomado universitario sin contar con un título de educación media válido, el cual es un requisito insoslayable para ingresar a cualquier carrera, según el artículo 14 del Reglamento. Este es el caso de las presuntas irregularidades en el expediente académico de las señoras ..., ..., y ... , citadas en los informes de inspección N°. INS-050, 063, y 077-2009, acogidos por el Consejo para su ulterior investigación, Pese a que la irregularidad está relacionada con el sistema educativo, dado que las señoras... y... son graduadas en Educación y funcionarias activas del MEP, el CONESUP nunca tuvo la iniciativa de activar un canal de comunicación, a nivel del MEP, sobre los hechos anómalos descubiertos, que pudieran incidir en la toma de decisiones relacionadas con otros ámbitos de acción. Una situación similar de falta de coordinación intrainstitucional, lo refleja el caso del señor..., oficial de seguridad del MEP con puesto en propiedad, a quien pese a que la DGEC ya le había declarado como falsos dos títulos diferentes de bachiller en educación media, el CONESUP le tramita un proceso de anulación de un título universitario otorgado por la Universidad Cristiana del Sur (artículo 31 de la sesión 614 del 28/08/08), por haber utilizado presuntamente un título falso para ingresar a dicho centro universitario; situación además desconocida por la DRH.

Lo anterior evidencia la falta de manejo, por parte del CONESUP, de una filosofía de control interno a nivel institucional, que permita enlazar mecanismos de coordinación con dependencias internas como la DRH, la DGEC y la DGSC para poner bajo su conocimiento, las anomalías encontradas en la inscripción de títulos universitarios y así propiciar la toma de acciones preventivas y correctivas.

Algunos dictámenes que la asesoría jurídica del CONESUP efectúa en relación con irregularidades de esta naturaleza, acogen que el plazo de prescripción es el estipulado en el artículo 173, inciso 4 de la LGAP:

“La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren”.

No obstante, tales dictámenes descartan la perdurabilidad de efectos implícita en el uso de un título académico obtenido en forma irregular, interpretación que ha servido de base para declarar varias causas de esta índole como prescritas. Ante la duda de la aplicación del plazo de prescripción en este tema, el CONESUP, se ha abstenido tanto de realizar alguna consulta específica a la PGR, como de implementar alguna acción tendiente a minimizar la ocurrencia de anomalías en el cumplimiento de esta clase de requisitos para la validación de títulos universitarios.

Constatación del cumplimiento de obligaciones patronales. Como parte de los requisitos para la creación y funcionamiento de las universidades privadas el artículo 12 en su inciso m) del Reglamento establece que en sus solicitudes deben aportar información que compruebe que se encuentran al día con las obligaciones de las cuotas obreros patronales. El CONESUP hace esta verificación solo para las solicitudes de creación de las universidades pero no lo aplica para solicitudes posteriores a su puesta en marcha.

En la sesión del acta 624, se tiene conocimiento del oficio SCAP.0360-03-09, de fecha 09/03/09, suscrito por la Licda. ..., Jefe, Área Gestión de Cobros a Patronos en el que indica las universidades privadas que se encuentran morosas en el pago de obligaciones con la CCSS. El acuerdo 36 recopila la intervención de uno de los miembros del órgano colegiado, el señor xxx, quien sostiene que

“...la Universidad... y la Universidad... están morosas con la Caja, por lo que estas Universidades no pueden hacer ningún trámite administrativo ni realizar graduaciones ante el CONESUP hasta que estén al día con sus pagos, por lo que él recomienda que los inspectores del CONESUP se reúnan con los inspectores de la Caja para la verificación de dicha información.”

No obstante en la sesión posterior del acta N°625, acuerdo 33 del día 17/04/09, fecha en la que según oficio AAP-150-04-10 Área de Atención a Patronos aún proseguía el estado de morosidad, se le aprueba un aumento de tarifas a la Universidad... , y en el mes de mayo se le tramitó la inscripción de títulos. En la página web de la CCSS, en el link de Morosidad Patronal, la Universidad... al 25/09/09 tenía aún un monto adeudado de ¢896.173, correspondiente a los rubros de la Caja y la Ley de Protección al Trabajador. Sobre este particular la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS N°17, establece que:

“...Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar al día en el pago de las obligaciones de conformidad con el artículo 31 de esta ley.

1.- La admisibilidad de cualquier solicitud administrativa de autorizaciones que se presente a la Administración Pública y esta deba acordar en el ejercicio de las funciones públicas de fiscalización y tutela o cuando se trate

de solicitudes de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias. Para efectos de este artículo, se entiende a la Administración Pública en los términos señalados en el artículo 1 tanto de la Ley General de la Administración Pública como de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

Por lo tanto el CONESUP está autorizando solicitudes al margen del ordenamiento y perjudicando con sus decisiones inconsultas el régimen de seguridad social del país, en beneficio de intereses privados.

3. CONCLUSION

La capacidad administrativa del CONESUP, de por sí con importantes deficiencias, ha sido superada ampliamente por el crecimiento vertiginoso en la complejidad y variedad de las demandas, cada vez más dinámicas, del sector institucional (universidades privadas), cuyo funcionamiento le corresponde regular.

Su aparato organizativo no tiene identidad estructural y opera sobre redes de trabajo estancadas en una conceptualización de misión que privilegia la informalidad y la revisión del trámite por sí mismo y basadas en una tecnología de tratamiento informacional carente de sistematización, lo que le impide constituirse en un soporte sólido y efectivo para generar una política estratégica de regulación, que delimite el rumbo de la actividad.

Aunado a ello, la instrumentación jurídica a su disposición muestra vacíos trascendentales en relación con las necesidades del servicio, y la naturaleza de las deficiencias, que prevalecen en el presente, son conocidas y datan, ininterrumpidamente, desde hace más de una década atrás, ante la pasividad e inacción de la actual dirección ejecutiva

Con posterioridad a la preparación de este informe, se emitió el Decreto Ejecutivo 35941, que estableció la organización administrativa del CONESUP, cuya implementación puede coadyuvar a la mejora institucional del Consejo y las debilidades determinadas en este estudio.

4. RECOMENDACIONES

4.1 Al CONESUP y la Dirección Ejecutiva

1. Desarrollar una propuesta formal de estructura organizacional (**ver 2.1**) que:

Sea consistente e identifique en sus áreas medulares los procesos estratégicos inherentes a la misión de regulación encomendada.

Asigne a cada una de las funciones claves dentro de esos procesos, el recurso humano que posea la capacidad técnica pertinente con la especialidad requerida en el desempeño del puesto

Defina un perfil de competencias conforme a las distintas exigencias del cargo de Director Ejecutivo

Propicie la conformación de equipos de trabajo que con un enfoque holístico aborde el análisis y resolución de los problemas rutinarios y extraordinarios.

2. Adecuar conforme al ordenamiento vigente y según se advirtió en oficio DAI-0387-09, (**ver 2.2**) la aplicación de:

Los plazos de aprobación en la firmeza de las actas.

La presentación y contenido de las actas, con todos los elementos que le dan validez.

La consignación del acta en libros debidamente legalizados por la Auditoría interna.

3. Formalizar y sistematizar el manejo de la información (**ver 2.3**), a través de:

Acatar las instrucciones y recomendaciones derivadas de las directrices contenidas en los distintos informes de asesoría e inspección llevados a cabo por la DGAN.

Recuperar la documentación histórica relacionada con las atribuciones asumidas por el CONESUP.

Diseñar y (o complementar las bases de datos para los procesos más representativos y característicos de la función desempeñada.

Elaborar y exponer periódicamente estadísticas completas sobre distintos aspectos de la actividad institucional relacionada con las universidades privadas.

Ordenar y parametrizar los datos ingresados a la base WINISSIS.

Inventariar la totalidad de trámites que se siguen y delimitar un procedimiento formal para cada uno.

Acompañar en el diseño gráfico del fluxograma los puntos de control y de eventual demora para cada procedimiento.

Unificar los manuales existentes sobre un mismo proceso.

Actualizar los manuales de procedimientos, incorporando oportunamente cada una de las disposiciones tomadas en Consejo, posterior a su confección

4. Dirigir un proceso de planificación estratégica (**ver 2.4**) en el cual;

Se confeccione un plan con un alcance de mediano y largo plazo que gire sobre programas y actividades que contribuyan a la transformación y fortalecimiento de la entidad.

Se incorporen indicadores de evaluación que permitan dilucidar el nivel de eficiencia alcanzado en la ejecución de los procesos sustantivos.

5. Definir un proceso de mejoramiento continuo en la metodología seguida para la aprobación de universidades, carreras y planes de estudio, y otros factores conexos, (**ver 2.4**) mediante:

La elaboración de un modelo de evaluación social de proyectos académicos bajo el cual se demuestre la factibilidad e impacto de las propuestas educativas, tanto a nivel de centros como de especialidades de formación profesional.

La elaboración de un banco de datos integral y automatizado con las nóminas de profesores y dar seguimiento a la vigencia de la información registrada.

La implantación de un método que comprenda factores de calidad y costos referenciales para el análisis de tarifas.

6. Definir un proceso de mejoramiento continuo en la metodología seguida para la inspección del funcionamiento de universidades, (**ver 2.4**) mediante:

La elaboración de un modelo de inspección que apoyado de un marco de referencia con información previa y confiable, asegure la oportunidad de la intervención y la verificación de temas de desarrollo institucional y académico.

La operacionalización explícita de la dinámica a seguir en cada intervención.

El fortalecimiento en la cobertura de las visitas de inspección de manera que cada universidad reciba, al menos, una visita cada 18 meses.

El establecimiento de ciclos cronológicos y diferenciados para la atención del servicio de revisión de documentación relativa a actividades recurrentes (graduación, por ejemplo) con el propósito de fraccionar la demanda.

La implementación de un canal formal de coordinación y comunicación, a cargo de un responsable específicamente designado, para poner en conocimiento de las dependencias internas y externas necesarias, las anomalías descubiertas de los procesos de revisión e inspección.

La consulta obligatoria con la web de Morosidad Patronal de la CCSS, cada vez que cada universidad requiere que le acrediten alguna inscripción, modificación o funcionamiento.

La consulta con la PGR para obtener el dictamen acerca de los plazos de prescripción que corren para objetar la validez de un título académico.

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Ley General de Control Interno N° 8292. Estudio N° 368

X

Lic. Harry J. Maynard F.
Auditor Interno