

Tabla de contenidos

1. INTRODUCCIÓN	2
Origen	2
Objetivo	2
Alcance	2
2. COMENTARIOS	2
2.1 Coordinación de los Convenios	2
2.2 Programas y procedimientos académicos	3
2.3 Estructura organizativa y personal docente	4
2.4 Administración de recursos económicos	6
3. CONCLUSIÓN	8
4. RECOMENDACIONES	8
Al Director del CINDEA Nacional San Rafael	8
A la Comisión Interministerial encargada de la coordinación ad-hoc de los convenios	9
A la Viceministra Académica	9
A los Directores de las Direcciones Regionales de Alajuela, Cartago, Guápiles, San José, Liberia, San Carlos y San Ramón.	9
A la Junta Administrativa del CAI San Rafael.	9

Índice de cuadros

Cuadro Nº 1 Centros Penitenciarios adscritos al Cindea Nacional San Rafael	6
Cuadro Nº 2 Gastos en el Centro de Atención Institucional La Reforma	7
Cuadro Nº 3 Gastos en el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez	7
Cuadro Nº 4 Gastos de la Junta Administrativa de Telesecundaria	8
Cuadro Nº 5 Gastos en el Centro de Atención Institucional San Rafael	8

1. INTRODUCCIÓN

Origen

En oficio DVM-3499-2009 suscrito por la Viceministra Académica Msc. ..., se plantea la importancia de una evaluación de la marcha del “Convenio Educativo de Cooperación Interministerial entre el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Justicia, Ofertas Educativas para Personas Privadas de Libertad” y del “Convenio Educativo de Cooperación Interministerial entre el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Justicia, Ofertas Educativas para Policía Penitenciaria” (en adelante, *los convenios*)

Objetivo

Determinar la eficiencia con que se manejan los recursos invertidos en los convenios suscritos con el Ministerio de Justicia y Paz (MJP), por parte del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Alcance

El análisis comprende el lapso de la vigencia de los convenios. La ejecución estuvo a cargo del Lic..., con la participación de la Licda... y la dirección del Lic... , jefe del departamento de Auditoría de Programas.

2. COMENTARIOS

La naturaleza de los convenios firmados abarca los siguientes temas: el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional encargada de velar por los alcances de los convenios, el aprovechamiento óptimo de la inversión y los fondos girados a la Junta Administrativa del Centro de Atención Institucional (CAI) Reforma y la administración de la oferta y el recurso humano docente.

2.1 Coordinación de los Convenios

Con el propósito de crear un canal visible de coordinación interministerial, los convenios establecen la instauración de una comisión bipartita integrada por mandos medios de ambas instituciones. Es así como la cláusula quinta de ambos convenios coinciden en su conformación. Específicamente el de Ofertas Educativas para Personas Privadas de Libertad, establece lo siguiente: “...*Para la coordinación general del presente convenio se constituirá una comisión integrada por el jefe Nacional de Servicios Educativos de la D.G.A.S. o su representante del Ministerio de Justicia y por representantes de las instancias asignadas del Ministerio de Educación Pública, directamente involucrados con el programa.*”

Pese a ello en el lapso transcurrido de la vigencia de los convenios hasta la intervención de esta Auditoría Interna, la comisión no había operado

formalmente; las reuniones esporádicas que se dieron entre la jefe del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, y el subdirector de la Dirección General de Adaptación Social (D.G.A.S.) no dejaron actas que evidencien los temas tratados.

2.2 Programas y procedimientos académicos

Oferta educativa. El MEP pone a disposición de los estudiantes una amplia oferta educativa, abarca prácticamente el espectro de alternativas que proporciona el MEP a la población costarricense, tales como Cindea educación formal, desde alfabetización hasta undécimo año, telesecundaria (III ciclo) telebachillerato (III y IV ciclo) y Educación Abierta.

En el caso de los privados de libertad, las opciones con que cuenta, posterior a la conclusión de estudios secundarios, son más limitadas, problemática en la que el INA, entidad cuyos planes curriculares guardan una mayor afinidad con las necesidades inmediatas de esta población, podría asumir un papel más activo y determinante. La opinión de las autoridades del Ministerio de Justicia y Paz (MJP) propiamente del Subdirector General de Adaptación Social, Msc. ..., sobre este asunto es que:

Una vez que el privado de libertad termina la secundaria y logra graduarse existe la posibilidad de matricularse en la Universidad Estatal a Distancia, en la actualidad existe un convenio que se encuentra funcionando desde 1977, el mismo se actualizó por última vez en 1995, (...) Normalmente se matriculan en Administración de Empresas, Carreras de Docencia, en el campo de la docencia y la administración educativa. Con el INA se tienen (sic) un Convenio funcionando, pero en este caso lo que se realizan son cursos de capacitación, no se ha logrado todavía la conformación de un currículo que permita determinar una profesión u oficio...

Firma de títulos de bachillerato. El Msc. ..., coordinador del convenio, por parte del MJP, realizó gestiones ante varias instancias del MEP, con el fin de que le aclarasen a quien le correspondía la firma de los títulos. Al respecto, el señor..., Jefe del Departamento de Evaluación de la Calidad, de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, mediante el oficio DEC-3047-2009 del 2/12/09 le indica: *“...la sede en San José actuaría como sede central por lo que sería usted como coordinador del convenio, en representación del Ministro de Justicia y el Director Regional de Educación de Desamparados, en representación del Ministro de Educación, quienes firmarían los títulos de Bachiller en Educación Media.”* Bajo ese lineamiento que es contrario al bloque de legalidad, pues la acreditación de un título del sistema de educación primaria y secundaria es consustancial a las potestades indelegables de la misión del MEP, se firmaron títulos de graduación a la población de guardas penitenciarios, con la rúbrica del señor..., que no correspondía jurídicamente.

En circular DVM-043-2008 del Despacho de la Viceministra Académica, se indica que “...los certificados de conclusión de estudios de la Educación General Básica deben ser firmados por el Asesor Supervisor del circuito respectivo donde se ubique la sede o proyecto y el Director Regional de Enseñanza correspondiente”

En este mismo tema, la Dirección de Asuntos Jurídicos del MEP, en el oficio DAJ-220-C-2010 de la Licda. ..., del 21 /05/10, establece lo siguiente:

El Ministerio de Educación Pública es el Órgano del Poder Ejecutivo competente en el ramo de la educación y, el que tiene la función de administrar todos los elementos que integran esta área, todo ello de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública. La firma de títulos conferidos por el Ministerio de Educación Pública es una competencia que no se puede delegar, requeriría de reformas sustanciales del Ordenamiento Jurídico.

Seguridad ocupacional. Conforme lo describe en nota del 4/03/10 la Licda. ..., funcionaria administrativa del C.A.I. de Liberia, el procedimiento seguido para resguardar la integridad física del personal docente es el siguiente: “...un oficial les hace el acompañamiento los deja con el grupo instalados en el comedor para que den la clase, este oficial se retira, se cierran los portones y quedarían custodiados por el oficial que se encuentra en el abanico de cada módulo y el inspector estaría haciendo recorridos...”. Agrega que una docente “no se quiere ajustar a dicha dinámica” y solicita “se le asigne un custodio para que la acompañe durante toda la clase (...) cosa que se nos hace imposible por carencias de seguridad...”

De este caso se infiere que las condiciones de resguardo proporcionadas al personal docente no son las óptimas para atenuar el riesgo latente que prevalece en un sitio cerrado con personas privadas de libertad, tal cual es, además, la percepción que tiene parte del personal. En el inciso c de la cláusula cuarta del convenio para privados de libertad, se estipula que el MJP en coordinación con la Dirección General de Adaptación Social, se compromete a asumir la siguiente responsabilidad:

...Establecer las medidas de seguridad necesarias para que tanto los docentes como los delegados del MEP encargados de aplicar las Pruebas Nacionales, puedan laborar en condiciones adecuadas y óptimas.

2.3 Estructura organizativa y personal docente

Supervisión. De acuerdo con la Licda. ..., supervisora del circuito 04 de Alajuela, a lo largo de la vigencia de los convenios ha realizado solamente 1 visita y dado que el día que llegó, casualmente se interrumpió la actividad

“debido a requisa”, solo se “converso (sic) con los docentes, sobre el proceso educativo a desarrollar”. A renglón seguido justifica su inasistencia en que “Por las múltiples ocupaciones a cumplir en esta Supervisión no se realizaron más visitas”

Esta ausencia de supervisión no es propia de este circuito, pues en aproximadamente el 60% de las direcciones regionales no se está realizando, se aduce además desconocimiento sobre la existencia del convenio y los programas académicos que se imparten derivados del mismo.

Sobre este tema, la cláusula tercera de los convenios le adjudica al MEP la obligación de:

Inciso a- Asesorar y supervisar técnica y administrativamente los procesos educativos que se desarrollen en el Sistema Penitenciario Nacional.

inciso a- Aprobar, asesorar y supervisar técnica (sic) los planes y programas educativos que se ofrezcan a los estudiantes de la Policía Penitenciaria del Ministerio de Justicia, que surjan como consecuencia de la aplicación de este convenio.”

Dirección del Programa. Según lo establece la Resolución DFP-025-2010 del 21/1/2010, los programas académicos de 10 centros penitenciarios distribuidos a lo largo de 5 provincias, quedan bajo la égida del Cindea Nacional San Rafael, según se detalla:

Cuadro N° 1

Centros Penitenciarios adscritos al Cindea Nacional San Rafael

Provincia	Nombre del centro
Guanacaste	Calle Real (Liberia)
Alajuela	San Rafael, La Reforma, Gerardo Rodríguez, Adulto Mayor y Joven.
Heredia	Centro de Formación Juvenil Zurquí.
San José	CAI San José (San Sebastián) CAI Buen Pastor.
Limón	CAI de Guápiles (Pococí)

Fuente: Resolución DFP-025-2010 de Formulación Presupuestaria

En la actualidad, el director nacional es el MSc. ..., cuyo nombramiento obedece a lo aprobado por la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa 2010, según el oficio DM-0108 del 8/01/10 firmado por el señor Ministro de Educación Pública, Dr.

Personal docente. La propuesta de nombramientos del personal docente que labora en los diferentes centros (CAI), es efectuada por el MSc. ..., funcionario del Ministerio de Justicia, quien firma los formularios que contienen los nombres de los docentes propuestos, que van a ser

procesados por parte de la unidad asignada en la Dirección de Recursos Humanos para esos efectos.

Lo anterior contraviene lo estipulado en la cláusula tercera de los convenios, en el inciso f, en el cual se lee: *“Realizar por medio de las Direcciones Regionales de Educación, las propuestas de nombramientos de personal docente ante el (sic) Dirección de Recursos Humanos, para el eficaz cumplimiento de este Convenio.”*

2.4 Administración de recursos económicos

Según información brindada en oficio DF-DGJ-0217-2010 del 28/1/10, el Departamento de Gestión de Juntas, asegura que durante los años 2008 y 2009, se giraron fondos, de la Ley 6746, a la Junta Administrativa del CAI La Reforma por ₡31,692.455,64 y ₡38,428.449,60, respectivamente. Estos fondos son para cubrir las necesidades de los programas educativos existentes en todos los centros penitenciarios. En la aplicación de los fondos, las Juntas de Educación y Administrativas deben observar lo estipulado en el DE-31024-MEP, en el cual se establece que esta actividad estará sujeta a la política educativa vigente, según se lee:

Artículo 2°—Como organismos auxiliares de la Administración Pública, las Juntas tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Fundamental de Educación, su actividad está subordinada a la Política Educativa vigente.

Artículo 3°—En concordancia con lo dispuesto en el artículo anterior, las Juntas estarán sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes estatales sometidos a su administración, así como lo relativo a la distribución e inversión de los recursos económicos que le suministre el Ministerio o les sean asignados por ley.

Las juntas de los centros penitenciarios deben regularse bajo los mismos principios que el resto de las Juntas de Educación y Administrativas, tal como se advierte en el artículo 6:

Los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), los Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), las Telesecundarias, los Institutos Profesionales Femeninos, los servicios educativos que se brinden en los Centros Penitenciarios y las instituciones de Educación Especial, o cualquier otra modalidad educativa que se llegue a constituir, también contarán cada uno, con una Junta Administrativa que se regulará por estos mismos principios y normativa.

Los gastos incurridos por la Junta Administrativa del CAI Reforma durante el año 2009 corresponden (entre otros) al siguiente detalle:

Cuadro N° 2
Gastos en el Centro de Atención Institucional La Reforma

Código	Monto	Fecha	Descripción
2-9-01	446.250,00	mayo 09	Computadora portátil.
2-9-03	1,097.134,00	agosto 09	Bajo, organeta y equipo amplificador.
2-10-01	210.391,05	junio 09	Pintura, cepillos, felpas y lijas.
2-11-01	522.000,00	noviembre 09	Carne, embutidos para fiesta.
2-11-04	261.090,00	noviembre 09	Parlantes para equipo de sonido.
2-11-04	902.972,00	noviembre 09	Alquiler de 2 toldos.(graduación)
2-11-04	1,352.400,00	noviembre 09	400 almuerzos. (graduación)
2-11-04	279.800,00	diciembre 09	Carnes para asar. Fin de curso
3-7-01	257.255,00	febrero 09	Artículos de limpieza.
3-7-05	597.487,50	febrero 09	Balones de futbol
3-7-05	241.820,00	julio 09	Implementos deportivos
4-10-01	216.700,00	agosto 09	Percolador de 55 tazas

Fuente: Información presupuestaria suministrada por el contador Sr. ...

Cuadro N° 3
Gastos en el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez

Código	Monto	Fecha	Descripción
2-11-01	195.000,00	agosto 09	300 piñas de tamales. (Semana cívica)
2-11-01	105.000,00	diciembre 09	150 piñas de tamales.
2-11-04	1,178.761,05	diciembre 09	300 almuerzos. (Graduación)
3-7-03	165.000,00	diciembre 09	30 bolígrafos grabados.
4-10-01	115.000,00	agosto 09	Refrigeradora GE.
4-10-01	174.900,00	junio 09	Horno Percolador y 2 cafeteras.

Fuente: Información presupuestaria suministrada por el contador Sr. ...

Cuadro N° 4
Gastos de la Junta Administrativa de Telesecundaria

Código	Monto	Fecha	Descripción
2-9-01	240.000,00	diciembre 09	2 dispensadores de agua fría y caliente
2-10-01	601.732,35	diciembre 09	Material para pintar. (Pintura, etc.)
3-7-03	528.844,90	agosto 09	Proyector Epson con pantalla
3-7-03	54.800,00	agosto 09	Guirnalda, globos, escudos y faroles
4-1-01	435.000,00	agosto 09	Computadora portátil
4-1-03	159.990,00	agosto 09	Centro de trabajo.

Fuente: Información presupuestaria suministrada por el contador Sr. ...

Cuadro N° 5
Gastos en el Centro de Atención Institucional San Rafael

Código	Monto	Fecha	Descripción
2-10-01	207.000,00	mayo 09	Mesas y butacas de concreto.
2-11-01	167.546,90	junio 09	Alimentación por salida a vacaciones
2-11-01	163.521,44	diciembre 09	Hamburguesas y Coca Cola

2-11-01	491.150,45	diciembre 09	300 cenas para acto de graduación
3-7-01	50.755,00	febrero 09	Suministros de limpieza
3-7-03	319.900,00	setiembre 09	Televisor LCD 27”
4-1-01	500.000,00	mayo 09	Fotocopiadora Canon 121023
4-1-01	111.330,00	mayo 09	Fotocopiadora Canon 121023

Fuente: Información presupuestaria suministrada por el contador Sr. ...

Del desglose apuntado, rubros como la organeta, el bajo, la pintura, las lijas, los balones, son atinentes con los objetivos didácticos de los programas, en virtud de que se imparten lecciones de arte, teatro, música y actividades de fútbol. No obstante, al subsistir amplias necesidades en este campo didáctico, despierta la duda acerca de la justificación del monto de gasto destinado a productos alimenticios, rubro que no se encuentra dentro de las prioridades que menciona la Ley 6746, en el artículo 8:

“Las juntas de educación y las juntas administrativas, deberán invertir, preferentemente, las rentas o subvenciones que reciban de lo que dispone esta ley, en material didáctico, mobiliario y equipo, y materiales de oficina.”

Por otra parte, se denotan síntomas de una inadecuada programación presupuestaria dado que en 2 de los presupuestos cuya ejecución fue detallada arriba (Telesecundaria y San Rafael) se realizaron sobregiros significativos por ₡406.495,50 y ₡516.085,45 (partidas 3-7-03 y 4-1-01), respectivamente, para poder atender las compras efectuadas

3. CONCLUSIÓN

El convenio existente entre el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Justicia y Paz tiene atrasos y vacíos generalizados en su operacionalización por lo que su implementación, desde el punto de vista de la práctica administrativa, se aparta de las condiciones básicas de eficiencia y eficacia esperadas, al carecer de elementos esenciales tales como la delegación activa de responsabilidades, la creación de una estructura organizativa acorde con las necesidades particulares del convenio y la implementación de una supervisión adecuada.

4. RECOMENDACIONES

Cada una de las Dependencias a quien se dirijan recomendaciones en este informe, debe enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas.

Al Director del CINDEA Nacional San Rafael

4.1 Ajustarse a la normativa institucional según lo dictaminado en los oficios DAJ-220-C-2010 y DVM-043-2008 sobre la firma de certificaciones, de títulos de conclusión de estudios secundarios, etc. *(Ver comentario 2.2)*

A la Comisión Interministerial encargada de la coordinación de los convenios

4.2 Proporcionar y discutir con el personal docente el plan de seguridad definido para resguardar su integridad física, de manera que prime la garantía de la salud individual. *(Ver comentario 2.2)*

4.3 Establecer ciclos periódicos (cada 2 ó 3 meses) de reunión por parte de la Comisión Interministerial para la coordinación programática de los alcances de los convenios, con la formalización y debido seguimiento de acuerdos y planes de trabajo. *(Ver comentario 2.1)*

A la Viceministra Académica

4.4 Reorganizar la dirección del Cindea Nacional San Rafael, de manera que, siendo congruente con la regionalización del MEP, el director actual tenga a cargo lo que es el Centro Penitenciario la Reforma, con todos sus satélites, y recargar en las sedes de los IPECs o Cindeas los otros centros, como Liberia, Guápiles y San Carlos. *(Ver comentario 2.3)*

A los Directores de las Direcciones Regionales de Alajuela, Cartago, Guápiles, San José, Liberia, San Carlos y San Ramón

4.5 Implementar un plan de asesoría efectiva que incluya los CAI, para desarrollar una supervisión real en cada uno de estos centros. *(Ver comentario 2.3)*

4.6 Elaborar las propuestas de nombramiento de personal conforme a los procedimientos vigentes, según el bloque de legalidad. *(Ver comentario 2.3)*

A la Junta Administrativa del CAI San Rafael

4.7 Priorizar el presupuesto de gasto e inversión de los recursos públicos asignados en la satisfacción de necesidades y rubros de índole estrictamente ligados a la esencia de la política educativa. *(Ver comentario 2.4)*

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno N° 8292. En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 54 y 61 del Reglamento Interior de Trabajo del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010

Estudio de Auditoría No 458-2010