

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El estudio está contemplado dentro del análisis de transferencia de fondos públicos a entidades privadas de carácter social, incluido en el plan de trabajo del Departamento de Auditoría de Programas (D.A.P.).

1.2 Naturaleza de la investigación

1.2.1 Objetivo

Verificar las condiciones de organización administrativa y aprovechamiento institucional en que se disponen los recursos otorgados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) al Hospicio de Huérfanos de San José (en adelante, HHSJ)

1.2.2 Hipótesis

Se presume que el subsidio económico mediante otorgamiento de plazas docentes, no es objeto de una supervisión periódica y adecuada de parte de las instancias centrales correspondientes del MEP.

1.3 Alcance

El informe proporciona un enfoque general acerca del debido cumplimiento de procedimientos establecidos institucionalmente para este tipo de actividad. El trabajo comprendió la revisión de la normativa relacionada con el nombramiento de 10 docentes y un recargo de dirección en el HHSJ, durante el año 2010, a través del programa presupuestario de ayuda interinstitucional, denominado Región 70. Para ello se tomó como referencia el análisis del siguiente marco legal:

- Constitución Política, artículo 80
- Ley Estímulo Estatal 8791
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, artículo 2
- Ley de Control Interno 8292, artículo 7 y Manual de Normas Generales de Control Interno (M.N.G.C.I.)
- Ley Fundamental de Educación 2160, artículo 35
- VI Estado de los Derechos de la Niñez, Sección II
- Código de la Niñez y la Adolescencia, artículo 66
- Decreto 24017-MEP Reglamento sobre Centros Docentes Privados, artículo 4.

Al desarrollo por la educación

- Decreto 33550-MEP- Otorgar estímulos a la iniciativa en materia
- Reglamento del Servicio Civil, Capítulo V
- Reglamento de Carrera Docente, Título II
- Manual de Recargos Administrativos, Docentes, Técnico-Docente y Administrativo Docente, Capítulo IV
- Manual descriptivo de puestos de docentes.

El estudio fue elaborado por la Licda... , bajo la dirección del Lic... , jefe del D.A.P.

1.4 Comunicación de resultados

En reunión efectuada el día 8 de diciembre de 2010 se expusieron los resultados del informe ante los funcionarios Lic. ..., Licda. ... y Licda. ... de la Dirección de Planificación Institucional y la Licda. ..., Asesora Despacho Señor Ministro, con el propósito de conocer sus comentarios y puntos de vista, algunos de los cuales fueron incorporados o ampliados en el documento final.

2. COMENTARIOS

Como parte de la estrategia de extender la cobertura real del derecho a la educación a los distintos segmentos de la sociedad costarricense, el MEP ha institucionalizado el aporte de subsidios económicos a organizaciones no gubernamentales que se dedican a alguna labor de atención social, y cuyo aporte se puede complementar con la prestación de un servicio educativo a los estratos poblacionales que atienden. Esta motivación no es explícita oficialmente, pero podría suponerse con el fin de comprender las decisiones que se originan en el seno de la Comisión de Regulación de la Oferta Educativa, instaurada el día 24/12/08 por el señor Ministro de Educación, Dr. ...

2.1 Criterios de escogencia de instituciones y asignación económica

Mediante oficio DPI-0084-10 del 13/01/10 suscrito por la Lic. ..., Directora de la Dirección de Planificación Institucional (DPI), se le comunica a la Dirección de Recursos Humanos que le fueron asignadas al HHSJ 10 plazas de docentes y un recargo de dirección, para el funcionamiento de un programa educativo en dicho recinto.

Pese al significativo apoyo económico, el MEP se carece de un marco administrativo solvente que defina con claridad las políticas que delimitan la toma de decisiones en ese particular y los procedimientos que demarquen el ámbito de competencia. Ante tal circunstancia, el Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos de la DPI se propuso la tarea de elaborar un mecanismo formal tendiente a suplir tal vacío, conforme al cronograma

INFORME N° 47-10 HOSPICIO DE HUERFANOS SAN JOSE

de trabajo que se detalla en el cuadro 1, el cual cabe aclarar, no avanza según lo previsto.

Cuadro No 1
Cronograma de Elaboración del Manual de Procedimientos para “Otorgamiento de Apoyo Educativo Interinstitucional por parte del MEP a organizaciones de bien social”

id	Nombre de tarea	Duración	Inicio	Fin	Responsable
0	1. Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyo Educativo Interinstitucional a organizaciones de bien social.	24 días	08-Jul-10	11-Sep-10	DPI-UPE-DAJ
1	1.1 Presentación de generalidades evidenciadas según experiencia previa con respecto al otorgamiento del Apoyo Educativo Interinstitucional a organizaciones de bien social.	1 día	08-Jul-10	09-Jul-10	DPI-UPE-DAJ
2	1.2 Revisión de la existencia de documentación legal que contemple el apoyo educativo a organizaciones de bien social.	1 día	09-Jul-10	10-Jul-10	DPI-UPE-DAJ
3	1.3 Elaboración de cuadro con información básica de recursos otorgados a cada una de las organizaciones y organizaciones.	1 día	12-Jul-10	13-Jul-10	DPI
4	1.4 Remisión (para lectura) de borrador del Manual de Procedimientos elaborado previamente.	0 días	14-Jul-10	15-Jul-10	DPI
5	1.5 Revisión y confrontación de información contenida en cuadro elaborado por la Dirección de Planificación Institucional con respecto al recurso asignado	1 día	15-Jul-10	16-Jul-10	DPI y UPE
6	1.6 Ajustes en tabla que contiene información general de las organizaciones y organizaciones.	1 día			DPI y UPE
7	1.7 Lectura y revisión general del borrador del Manual de Procedimientos elaborado previamente.	1 días	19-Jul-10	20-Jul-10	DPI-UPE-DAJ
8	1.8 Análisis técnico y legal del procedimiento "Solicitud de Otorgamiento de Apoyo Educativo Interinstitucional por parte del Ministerio de Educación Pública".	2 días	20-Jul-10	22-Jul-10	DPI-UPE-DAJ
9	1.9 Incorporación de modificaciones al documento.	1 día	26-Jul-10	27-Jul-10	DPI
10	1.10 Definición de requisitos.	1 día	28-Jul-10	29-Jul-10	DPI-UPE-DAJ
11	1.11 Revisión de todo el procedimiento (incluye revisión de requisitos).	1 día	29-Jul-10	30-Jul-10	DPI-UPE-DAJ
12	1.12 Análisis técnico y legal del procedimiento "Aprobación o denegación de la solicitud de Otorgamiento de Apoyo Educativo Interinstitucional por parte del Ministerio de Educación Pública".	2 días	04-Ago-10	06-Ago-10	DPI-UPE-DAJ
13	1.13 Incorporación de modificaciones al documento.	1 día	06-Ago-10	07-Ago-10	DPI
14	1.14 Análisis técnico y legal del procedimiento "Presentación de cuadros y nombramiento del personal aprobado".	2 días	11-Ago-10	13-Ago-10	DPI-UPE-DAJ
15	1.15 Incorporación de modificaciones al documento.	1 día	13-Ago-10	14-Ago-10	DPI
16	1.16 Análisis técnico y legal del procedimiento "Control y seguimiento".	1 día	17-Ago-10	18-Ago-10	DPI-UPE-DAJ
17	1.17 Incorporación de modificaciones al documento.	1 día	18-Ago-10	19-Ago-10	DPI
18	1.18 Presentación y revisión de versión preliminar del Manual	1 día	20-Ago-10	21-Ago-10	DPI-UPE-DAJ
19	1.19 Ajustes a versión preliminar del Manual de Procedimientos.	1 día	25-Ago-10	26-Ago-10	DPI
20	1.20 Presentación y discusión de versión final del Manual	1 día	26-Ago-10	27-Ago-10	DPI-UPE-DAJ
21	1.21 Remisión del documento al Director de Planificación	0 días	30-Ago-10	31-Ago-10	DPI
22	1.22 Revisión y análisis de posibles observaciones.	2 días	07-Sep-10	09-Sep-10	DPI-UPE-DAJ
23	1.23 Remisión de versión final al Director de Planificación	0 días	10-Sep-10	11-Sep-10	DPI
24	1.24 Remisión de versión final al Despacho del V M Académico.	0 días	10-Sep-10	11-Sep-10	DPI
25	1.25 Conclusión.	0 días	10-Sep-10	11-Sep-10	DPI-UPE-DAJ

Fuente: Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos

Al no disponerse de un perfil de las organizaciones sociales que califican para acceder a este apoyo económico, ni de un detalle de las pautas relativas a los requerimientos formales de solicitud, se propicia que las asignaciones de recursos se efectúen sin una justificación técnica o un modelo evaluativo que permita identificar su impacto socioeducativo real; por ende, la aprobación de tales recursos se canaliza sin profundizar objetivamente en la naturaleza y magnitud de las necesidades reales y dentro de un manejo ineficiente del procedimiento operativo. Esta situación conlleva al incumplimiento de la ley en términos de normas establecidas a nivel presupuestario y vuelve vulnerable el sistema de control interno, conforme al acápite 1.4 Responsabilidad por el Control Interno (M.N.G.C.I.):

La responsabilidad principal por el diseño, la implantación, la operación, la evaluación, el mejoramiento y el perfeccionamiento del control interno es inherente al jerarca y a los titulares subordinados de cada organización. Por su parte, las jefaturas en cada área de la institución deben velar porque las medidas de control específicas relativas a su ámbito de acción sean suficientes y válidas, y porque los funcionarios sujetos a su autoridad jerárquica las apliquen cumplidamente.

2.2. Características del Programa Educativo del HHSJ

Determinación de necesidades. El HHSJ tampoco tiene definido un plan de acción educativa, sustentado en un proyecto con un horizonte cierto, mediante el cual se pueda valorar objetivamente los requerimientos de plazas docentes y sus fuentes de financiamiento. La programación de necesidades se reduce a intercambios de oficios de solicitudes y aprobaciones con la DPI, como los de fecha de 13/01 y 19/01/10 en los que, respectivamente, se comunica la cantidad de docentes a asignar para el año 2010, y la solicitud de asignación de otro grupo de docentes; cada uno de ellos sin el respaldo de algún análisis relevante.

Reconocimiento como centro educativo privado. En oficio DECDOP-1868-07-10, suscrito por el Msc. ..., Jefe del Departamento de Centros Docentes Privados (DECDOP), se hace constar que el HHSJ, no se encuentra acreditado o reconocido por el MEP, en los niveles de Preescolar, I y II Ciclos de Educación. Es decir, esta organización no se ha hecho acreedor, en ningún momento, del reconocimiento oficial como centro educativo privado. Sin embargo, se observa que en la página http://www.huerfanoscostarica.com/edificio_centenario.htm, el HHSJ se promociona en la página como *Kínder reconocido por el MEP*. De la misma forma en el contrato con el padre de familia, confirma lo que divulga en internet en relación con el reconocimiento del MEP, lo cual no es cierto.

INFORME N^o 47-10 HOSPICIO DE HUÉRFANOS SAN JOSE

Presupuesto. En el informe DFOE-SOC-IF-52-2009 del presupuesto ordinario del año 2010, el HHSJ aparece con un monto aprobado de ₡318.157,2 (*en miles de colones*), proveniente de fuentes como la Junta de Protección Social, la Municipalidad de San José y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Sólo esta última entidad le transfirió un monto de ₡196.743.757 (*miles de colones*), según se desglosa a continuación.

Cuadro No 2
Cuenta Presupuestaria 6.04.04/2010
Transferencia Corriente a otras Entidades Privadas sin fines de lucro

Nombre Organización	Pob.Max. 2010	Total mensual ₡	Total anual ₡
Hospicio. Huérfanos San José - Guardería Infantil San José	50	2.889.225.00	34.670.700.00
Hospicio. Huérfanos San José - Prog. Hogar Vista de Mar	85	12.467.158.25	162.073.057.25

Fuente: Patronato Nacional de la Infancia-2010

Asimismo el HHSJ recibe ingresos por concepto del servicio de guardería que ofrece a la comunidad, por el cual cobra un monto de ₡40.000 por matrícula y multas de ₡2.000 por atrasos en la recepción de los niños u otras situaciones tipificadas.

Población estudiantil. De acuerdo con el PANI, la transferencia económica antes señalada se justifica en la población que se remite al HHSJ, y que históricamente muestra las siguientes cifras.

Cuadro No 3
Cantidad de niños en Guardería (San José) por periodo anual

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niños							1	2	9	7	6

Fuente: PANI, Programa Guardería- agosto, 2010

Cuadro No 4
Cantidad de niños en albergue (Vista de Mar) por periodo anual

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niños	1	0	0	0	0	1	4	2	14	31	27

Fuente: PANI, Programa Vista Mar- agosto, 2010

La permanencia de la población en el hospicio es muy dinámica y sus edades rondan entre 1 mes de nacido y 18 años, por lo que gran parte de la población no necesariamente está en edad de acudir al I ciclo de enseñanza primaria o a los ciclos de transición e interactivo II, que son reconocidos por el Sistema de Educación Pública del país. Debido a que la instrucción que se ofrece es hasta III grado, los niños y jóvenes que sobrepasan este nivel asisten a centros educativos alrededor de las instalaciones de Vista de Mar.

La matrícula en la educación formal que se imparte en el HHSJ no es precisa, pues los datos varían según la fuente a que se recurra. Según el reporte de la directora del centro..., cédula 7-079-066, habían 148 niños matriculados al 13/03/09; sin embargo, 2 meses después, el 02/05/09, el reporte de matrícula de la señora... es de 73 niños matriculados, lo que representa un desfase de 75 niños en un breve periodo, diferencia que plantea dudas acerca de la veracidad del reporte inicial. Para el ciclo lectivo de 2010, personal de esta Auditoría Interna verificó *in situ*, la matrícula en las instalaciones de Vista de Mar, Goicoechea, lo que arrojó un dato de 76 niños/jóvenes con edades de 1 mes de nacido a 18 años y de los cuales solo 41 contaban con la edad de asistir a alguno de los niveles educativos que se imparten en las instalaciones del HHSJ en San José. De igual modo se efectuó una verificación *in situ* de los niños que asisten a lecciones; los datos recopilados fueron corroborados por la respectiva docente y se presentan seguidamente.

Cuadro No 5
Cantidad de niños según nivel de Educación

Nivel Educativo	Estudiantes	Docentes
2° y 3° grado	3 y 7	..., x-xxx-xxx
1° grado	15	..., x-xxx-xxx
Transición	11	..., x-xxx-xxx
Maternal II*	5	..., x-xxx-xxx
Interactivo II *	13	..., x-xxx-xxx
Interactivo I *	9	..., x-xxx-xxx

*Estos niveles no están autorizados como parte componente del sistema de educación pública.
Fuente: Inspección realizada por ..., en visita al HHSJ el 06 de agosto de 2010

De los datos expuestos, se obtiene que, a la fecha de la visita, había una matrícula vigente de 63 niños, cifra que excede en 22 la disponibilidad de niños en Vista de Mar, situación que solo se puede explicar en el hecho de que esa diferencia corresponde a los niños matriculados como parte de los servicios de guardería que a nivel privado ofrece el HHSJ. Adicionalmente, del total de 63 niños inventariados, solo 36 están en niveles educativos reconocidos por el sistema de la educación pública del país; de manera que se están utilizando recursos públicos de personal docente para atender ciclos educativos no comprendidos dentro de la oferta educativa oficial.

El grupo de plazas docentes autorizadas se complementa con 4 funcionarias cuyo aprovechamiento real dentro del proceso educativo no queda evidenciado, pues las actividades que a continuación se indican no tienen un plan de trabajo definido.

Cuadro No 6
Docentes asignados a otras actividades

Docente	Cédula	Nivel Educativo
...	x-xxx-xxx	Apoyo al aprendizaje
...	x-xxx-xxx	Ingles
...	x-xxx-xxx	Computo
...	x-xxx-xxx	Tutoría

Fuente: Inspección realizada por ..., visita al HHSJ el 06 de agosto de 2010

En esas circunstancias, donde la incertidumbre de la matrícula actual y las proyecciones parecen mantener esa tónica, la transferencia de una cantidad de recursos que no parece tener relación con el volumen de demanda que se atiende, requiere someterse al acuerdo tomado en el acta de la sesión No 2 de la Comisión de Regulación de Oferta Educativa, efectuada el día 16/12/09 en cuyo punto 11 estipula que *“Se recomienda realizar análisis de por qué no asisten a escuelas regulares, en lugar de tener servicios en el Hospicio. No se aprueba otórgales más códigos”*. Esto como respuesta a una solicitud adicional de plazas formuladas por el HHSJ

Rendimiento académico. Los resultados de la promoción del año 2009 indican que de los 7 niños que ingresaron a I grado, 5 fueron reprobados; los 2 restantes obtuvieron la condición de aprobado, pero la decisión fue cuestionada por la docente de II grado del año 2010, quien indica que *estos no debieron ser aprobados porque no saben leer y escribir lo que se anota en la pizarra*. Un alto porcentaje de los niños no concluyen su año lectivo, por diferentes factores, entre ellos el más prominente es el que se los devuelven a sus padres.

Organización y dirección académica. La señora... tiene a cargo la dirección del centro, función que se le remunera mediante un recargo, y para su atención dispone de un horario de 6:00 a 11:00 a.m. los días lunes, miércoles y viernes, y de 12:00 md a 3:00 p.m. los días martes y jueves. En el Jardín de Niños de Tres Ríos, donde tiene su propiedad y se desempeña como docente de Educación Preescolar, su horario es de 11:50 a.m. a 4:00 p.m. los días lunes, miércoles y viernes y de 7:00 a 11:00 a.m. martes y jueves. Es decir, tomando en cuenta el tiempo que ocupa la señora... para el traslado de Tres Ríos a San José centro y viceversa, no le queda espacio para el almuerzo. Entre tanto las clases en el HHSJ inician a las 9:30 a.m, con el fin de esperar la llegada de la población que se traslada desde Vista de Mar; el horario de salida oscila entre 1:00 y 2:00 p.m. según la firma de los docentes en una lista de control diario de asistencia. De este modo, en horario matutino, la señora...únicamente cuenta con hora y media para interactuar con padres de familia, docentes, personal administrativo del HHSJ y estudiantes; situación similar sucede con el horario vespertino. Es por eso, que según lo afirmado por la señora... en un oficio *“que el tiempo se le hace corto por lo que trabaja de madrugada en su casa de habitación”*.

Los recargos se rigen por los lineamientos del manual respectivo, en el cual, no obstante, no aparece ninguna categoría relativa a una situación de recargo para asumir una dirección, por lo que se desconoce el respaldo normativo para su aplicación. Tampoco guarda consistencia el hecho de que una docente con especialidad en preescolar asuma la dirección de un centro que imparte un ciclo de la enseñanza primaria. Por otra parte, la solicitud del nombramiento de la señora..., se tramitó en oficio SJ JD 074-09 del 8/05/09 suscrito de la señora..., Presidenta de la Junta Directiva del HHSJ, dirigido al señor Ministro de Educación Pública Dr... . Con este trámite se omite el canal del supervisor de circuito correspondiente, institucionalmente establecido para ese efecto; de hecho inicialmente, el señor..., supervisor de este circuito, informa al Departamento de Estadística, en oficio de fecha 30/4/09, que el Hospicio de Huérfanos no tiene oferta educativa en I y II ciclo. No obstante, 9 meses después, en enero de 2010, gestiona ante el señor..., Director de Personal, el recargo de dirección para la señora..., con el objetivo de que ella continuase para el año 2010.

3. CONCLUSIÓN

La transferencia de subsidios a organizaciones sociales como el Hospicio de Huérfanos, adolece de la falta de definición de un marco regulatorio debidamente identificable, lo cual es contrario al principio de legalidad que rige la Administración Pública. En esa falta de claridad de la administración del programa, tal inconsistencia repercute en un vacío operativo de parámetros de ejecución y de procedimientos de control que permitan delimitar la responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones que demuestre el grado de utilización óptima de los recursos recibidos. En consecuencia, éstos se administran sin ningún proceso de rendición de cuentas y en la práctica, sin alcanzar ninguna cohesión con los estándares de eficacia involucrados en la misión institucional del MEP.

4. RECOMENDACIONES

A las unidades responsables de la implantación de recomendaciones, se les solicita hacer llegar copia a esta Auditoría Interna, del cronograma y las instrucciones que se giren con la finalidad de hacerlas cumplir.

Al Despacho de la Viceministra Administrativa

4.1 Elevar a los órganos de decisión correspondiente el análisis de la suspensión de transferencia de recursos de plazas docentes al HHSJ y sopesar la alternativa de incorporar los niños en edad escolar, que están a cargo de este Hospicio, en las escuelas públicas periféricas correspondientes. Con ello se atiende el espíritu de apoyar el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia que en su artículo 31, establece la

obligación de *respetar los derechos de sus hijos e hijas, en especial con su mantenimiento en el sistema educativo formal. (Ver comentario 2.2. pág. 7 -8)*

4.2 Especificar las competencias atinentes a las diferentes instancias del Ministerio de Educación Pública involucradas en la aplicación del Decreto N° 33550-MEP “*Reglamento del Otorgamiento de Estímulos a la Iniciativa Privada en Materia de Educación por parte del Ministerio de Educación Pública*”.

A la Dirección de Planificación Institucional

4.3 Establecer, una vez formalizadas las competencias citadas en el aparte anterior, el perfil de organizaciones sociales sujetas a recibir apoyo económico del MEP (*Ver comentario 2.1 pág. 7 -8*)

4.4 Replantear el cronograma de actividades presentado por el señor..., Jefe del Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos, tendientes a la elaboración de la normativa institucional de políticas y procedimientos que ordene la toma de decisiones en esta materia, en un plazo de 3 meses (*Ver comentario 2.1, pág. 2*)

4.5 Firmar un convenio con cada entidad a la que se le acuerde transferir recursos, en el que se definan las responsabilidades y obligaciones de la organización beneficiaria. (*Ver comentario 2.1. Pág. 4*)

4.6 Exigir a cada organización que reciba el apoyo institucional y concretamente al HHSJ, un informe de resultados del periodo lectivo para determinar si es conveniente renovar la asignación de recursos para el año subsiguiente. (*Ver comentario 2.2, pág. 4-5*)

A la Dirección de Recursos Humanos

4.7 Ajustar los nombramientos derivados de plazas otorgadas a las diferentes organizaciones de bien social con el procedimiento establecido institucionalmente. (*Ver comentario 2.1 Pág. 2*)

4.8 Designar en el puesto de dirección a un funcionario con disponibilidad de jornada, según el horario hábil establecido por el HHSJ y la normativa vigente; en caso contrario descartar la asignación de la plaza. (*Ver comentario 2.2. pág. 7 -8*)

A la Dirección de Asuntos Jurídicos

4.9 Valorar el fundamento legal del Hospicio de Huérfanos acerca de las consecuencias penales de utilizar información no apegada a la realidad en sus espacios de comunicación masivos. (*Ver comentario 2.2. , pág. 4*)

Enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas las recomendaciones vertidas en este informe, en el plazo determinado para su aceptación según el artículo 36 de la Ley General de Control Interno 8292.

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno 8292. Según lo indicado en el artículo 43, inciso g, del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Educación Pública, reformado por Decreto Ejecutivo 36028-MEP, es obligación de las jefaturas analizar e implantar las recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna.

Estudio N° 047-10