ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

INFORME FINAL DE MAYORÍA

COMISIÓN ESPECIAL QUE SE ENCARGARÁ DE ANALIZAR, ESTUDIAR, PROPONER Y DICTAMINAR LAS REFORMAS LEGALES CON RESPECTO AL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PAÍS

EXPEDIENTE Nº 21320

INVESTIGACIÓN DE LOS DIVERSOS CUESTIONAMIENTOS PÚBLICOS POR EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO EDUCATIVO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, LO CUAL HA OCASIONADO UN CAOS EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS DEL PAÍS.

INFORME FINAL DE MAYORÍA

OCTUBRE, 2021

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

INDICE

1. Naturaleza de la comisión legislativa..... 3

2. Objetivos y alcances de la comisión..... 4

3. Antecedentes sobre infraestructura educativa en costa rica 5

4. Acerca del fideicomiso ley 9124 6

4.1 Falta de planificación por parte del diie..... 9
4.2 Falta de fiscalización por parte de la dirección de infraestructura educativa . 9
4.3 Falta de transparencia en el uso de los recursos..... 10
4.3 Inexistencia del comité de vigilancia 11

5. Cronograma de las audiencias..... 11

6. Sinopsis de las comparecencias 12

7. Situación actual de la infraestructura educativa 21

8. Conclusiones..... 23

9. Recomendaciones..... 25

COMISIÓN ESPECIAL QUE SE ENCARGARÁ DE ANALIZAR, ESTUDIAR, PROPONER Y DICTAMINAR LAS REFORMAS LEGALES CON RESPECTO AL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PAÍS

EXPEDIENTE Nº 21320

INVESTIGACIÓN DE LOS DIVERSOS CUESTIONAMIENTOS PÚBLICOS POR EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO EDUCATIVO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, LO CUAL HA OCASIONADO UN CAOS EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS DEL PAÍS

INFORME FINAL

1. NATURALEZA DE LA COMISIÓN LEGISLATIVA

La conformación y trabajo de esta Comisión Especial de Investigación, tiene sustento jurídico en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política y en el artículo 90 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y fue creada por moción aprobada en la sesión del Plenario legislativo N.° 66, celebrada el 19 de septiembre de 2018, y obtuvo el apoyo unánime de las 49 diputaciones presentes, como se muestra a continuación:

Las suscritas diputaciones, Walter Muñoz Céspedes, Luis Fernando Chacón Monge, María Vita Monge Granados, Dragos Dolanescu Valenciano, Luis Ramón Carranza Cascante, Paola Valladares Rosado, Carmen Chan Mora, David Gourzong Cerdas y Marulin Azofeifa Trejos. integrantes de la COMISIÓN ESPECIAL QUE SE ENCARGARÁ DE ANALIZAR, ESTUDIAR, PROPONER Y DICTAMINAR LAS REFORMAS LEGALES CON RESPECTO AL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PAÍS. EXPEDIENTE LEGISLATIVO, que se tramita bajo expediente N.º 20.993, presenta el Informe Final de acuerdo con las siguientes consideraciones:

2. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA COMISIÓN

La integración y marco de acción de las comisiones especiales es de naturaleza política; estas llevan a cabo un ejercicio de control y vigilancia por parte del Poder Legislativo en relación con los demás Poderes de la República.

La atribución que ejerce el Plenario legislativo a través de las comisiones especiales no es una función jurisdiccional sino de control político. Al respecto el Reglamento de la Asamblea Legislativa señala que las comisiones especiales actúan de acuerdo a la Carta Magna. Aunado a lo anterior, la Sala Constitucional, determinó que las comisiones investigadoras legislativas cumplen funciones específicas, diferentes de las que le corresponden a los tribunales de justicia, por lo que no realizan una función jurisdiccional, ni juzgan los actos de las personas en el marco estricto de la tipificación legal previa y principios metodológicos y procedimentales a los cuales está sometido un tribunal.

En similar sentido, la Sala Constitucional indica que el objetivo de la potestad de investigación legislativa es servir de instrumento a la Asamblea a fin de que esta cumpla con un eficiente control político; así mismo, el esclarecimiento de situaciones de funcionarios públicos o individuos de la vida pública relacionados a determinados hechos; y así, determinar si estos son reprochables o no. Por lo anterior, es importante indicar que dichas comisiones especiales obedecen a criterios de oportunidad, mérito y conveniencia para el pronunciamiento sobre un acto particular, sea que las diputaciones consideren este como debido o indebido, y en forma absolutamente independiente de su correlación con una conducta ilícita.

Las conclusiones y recomendaciones que surjan a partir de la labor de una comisión especial podrán eventualmente servir de insumo para las acciones, procesos y sanciones que correspondan de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico. Entonces, dentro de los propósitos de una comisión especial se encuentran todos aquellos que son pertinentes para el fin que le fue encomendado por el Plenario legislativo y que, dentro de un marco de razonabilidad, sean directa o indirectamente relevantes para dicho fin.

Para cumplir con el estudio del asunto determinado o el cumplimiento de la misión, las comisiones especiales deben acudir a todas las fuentes de información que, de forma

directa o indirecta, estén relacionadas con los hechos investigados. De acuerdo a esas fuentes, las diputaciones evidenciarán hechos e identificarán aspectos relevantes que les permitan llegar a conclusiones razonables y recomendaciones pertinentes para así informar al Plenario legislativo. Lo anterior de acuerdo al Reglamento de la Asamblea Legislativa, el cual permite a la comisión solicitar toda clase de informes de instituciones del estado, e incluso la comparecencia de personas que puedan aportar información útil.

De acuerdo con lo anterior, queda claro que las comisiones especiales tienen la facultad de investigar y ahondar en hechos que a su criterio configuren una situación irregular, sin perjuicio de que estos hallazgos puedan ser luego remitidos a la sede judicial, una vez aprobado el informe correspondiente por parte del Plenario legislativo.

Todo lo expuesto demuestra la legitimidad jurídica y constitucional de esta Comisión para llevar a cabo las indagaciones necesarias con el fin de sustentar las recomendaciones y conclusiones que remita al Plenario legislativo en cumplimiento de su mandato.

3. ANTECEDENTES SOBRE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN COSTA RICA

El Ministerio de Educación Pública, es la institución que está a cargo de velar la educación preescolar, general básica y diversificada en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación. Dicho Ministerio cuenta, entre sus dependencias, con la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativa, que tiene entre sus funciones principales (mediante el Decreto Ejecutivo N.° 38170-MEP):

> Art. No.138: La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo brindará asesoría técnica a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas para la ejecución de proyectos relacionados con el mantenimiento preventivo y correctivo, la rehabilitación y la construcción de infraestructura educativa, así como su amueblamiento y la dotación de mobiliario, financiado con presupuesto del MEP u otras fuentes de financiamiento, de acuerdo con la normativa específica que se establezca para tales efectos.

Estas son órganos auxiliares de la Administración Pública y constituyen una base de gran importancia para el funcionamiento de los centros educativos de carácter público.

La forma de financiar los proyectos de mejoramiento o ampliación de la planta física de las escuelas y colegios es por medio de transferencia de capital a las Juntas de Educación o Juntas Administrativas, a través del Presupuesto Nacional, mediante el programa presupuestario 554 Infraestructura Educativa, adscrito al MEP. Los fondos, al trasladarse a las cuentas de las Juntas de Educación, mantienen su vigencia año tras año hasta que se ejecute el proyecto; lo anterior, porque dichos órganos lo vuelven a presupuestar para actualizar su vigencia.

El déficit en materia de infraestructura educativa se ha posicionado en las últimas décadas como el principal problema estructural del área administrativa del MEP, tal y como lo indica el Informe de Auditoría Interna de la Institución, del año 2019 N.° 19-19, en el punto 2.2, hay una ausencia de un Plan Estratégico del DIEE para los años 2018-2020, por lo que no existe una clara definición de los objetivos para estos años y los resultados por obtener.

Según un análisis realizado por la CGR, 2021 sobre el DIEE en materia de percepción tanto los funcionarios como las jefaturas de la DIEE mencionan que no se alcanza el 50% de cumplimiento de las funciones establecidas por decreto, además todos los departamentos cuentan con al menos una función duplicada; solo en el caso del departamento de proyectos específicos los funcionarios indican que se cuentan con diez funciones duplicadas en el departamento de infraestructura; Esto equivale a un 73% de las funciones establecidas; no se cuenta con un sistema de información que facilite la gestión de los procesos y proyectos; falta inventario de diagnóstico de infraestructura educativa, hace falta análisis robusto de la gestión de los riesgos y de las métricas sobre los procesos y actividades de los funcionarios. El clima organizacional es negativo y existe una insuficiente capacidad operativa para atender las ordenes sanitarias, entre otras. Todas estas situaciones tienen una alta incidencia en la gestión y recursos de la dirección, así como por supuesto en la generación de valor público.

4. ACERCA DEL FIDEICOMISO LEY 9124

Con respecto al fidecomiso que interesa a la comisión investigadora, que ha generado una serie de dudas sobre el eficiente manejo de recursos por parte del Ministerio de Educación Pública, se resume lo siguiente:

La ley bajo el nombre “AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA SUSCRIBIR UNA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO Y CONSTRUIR UN FIDEICOMISO CON CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO, PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL MEP A NIVEL NACIONAL”, aprobada en el año 2013 y bajo el número Nº 9194, fue discutida como proyecto entre los años 2011 y 2012. Esta Ley tenía como alcance, ciento tres proyectos de construcción, de los cuales setenta y nueve corresponden a centros educativos completos y veinticuatro canchas multiusos o canchas techadas. Asimismo, el mantenimiento de las edificaciones por el período de los arrendamientos financieros correspondientes.

Fue para comienzos del año 2013 cuando se dio el Refrendo del contrato por parte de la Contraloría General de la República, seguido del cumplimiento de condiciones para iniciar la ejecución entre el Banco Nacional de Costa Rica (fiduciario) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (prestatario). El tiempo establecido para el fidecomiso fue a veinte años (cinco años para la ejecución constructiva y quince años de arrendamiento financiero), mediante el cual se paga el préstamo adquirido al BID, el cual se contempló de ciento sesenta y siete punto cinco millones de dólares. El Ministerio de Educación Pública, como fideicomitente estableció una Unidad Supervisora, encargada de presentar los intereses del ministerio ante el prestatario y el fiduciario.

Además, es hasta el 2015 cuando se logra se nombra la Unidad Ejecutora (condición adecuada para que pueda ejecutar los procesos), por lo que es hasta este año cuando el Ministerio asume el proyecto como tal. En estos años, se ha visto un incremento de plazos esperados por temas de notaría del Estado en cuanto a la cesión de terrenos al fideicomiso, la falta de viabilidad y bitácora ambiental, matriz de vulnerabilidad de mantos acuíferos mal calculada; así mismo, las municipalidades no emitían el uso del suelo y otros factores externos, como fue la huelga del MEP, vacaciones del sector público, cambios de Ministros y Viceministros (factores que atrasaron las aprobaciones).

En aras de evidenciar las aseveraciones anteriores, se adjunta la siguiente cronología compartida por la misma Entidad financiera en la Comisión investigadora:

Figura 1



Fuente: Banco Nacional de Costa Rica, 2021.

El Esquema bajo el cual se desarolló este fidecomiso fue bajo la línea de diseño, construcción y equipamiento. Donde se hacía una licitación pública internacional bajo los estándares de las políticas BID, así como la contratación administrativa. En este sentido tiene que existir los dos principios, bajo esa línea lo que se hizo para tratar de ahorrar más tiempo a la hora de ejecutar, era que se contrataba el diseño por la parte de la empresa constructora, y así ellos tenían que hacer los planos constructivos, construir y equipar.

Cabe mencionar que el costo promedio de los proyectos finalizados era de $977/m2 por Centro educativo y $585/m2por gimnasio. Promedio que no es solo el costo de construcción, sino que también incluye costos de estudios preliminares, elaboración de anteproyecto, servicio de vigilancia, gastos legales, supervisión, Unidad Ejecutora, publicaciones, estudio de suelos, topografía, auditoría externa, seguro, estudios ambientales, laboratorio de materiales, mobiliario, equipamiento, diseño, inspección y construcción.

Según la Unidad Ejecutora entre las variables que pudieron afectar la diferencia de los montos con los que estaban previamente establecidos en la ley, está el desconocimiento

con el terreno definitivo, el cambio de planos de prototipo, el cambio de especificaciones técnicas, actualización de lista de necesidades, mobiliario e equipamiento, modificaciones a normas y códigos desde elaboraron, lagunas de detención, entre otros elementos.

Unicamente se lograron concretar 41 centros educativos y 14 canchas multiuso de las 79 y 24 -respectivamente- que se tenían contempladas. Además, catorce proyectos se encuentran en procesos constructivos, 37 proyectos con avances importantes y 11 proyectos no cuentan con las condiciones para su desarrollo Actualmente el fideicomiso lleva en vigencia 69 meses de los 73 establecidos, y a la fecha se ha asignado ya la totalidad del monto ($165,3) de los cuáles se han ejecutado $150,7; en general el porcentaje de avance del proyecto se estima en un 75%.

4.1 FALTA DE PLANIFICACIÓN POR PARTE DEL DIIE

La principal preocupación según se demuestra durante las comparecencias se dirige principalmente a la mala planificación del fideicomiso, teniendo en cuenta que tan sólo se lograron concretar poco más de la mitad de los proyectos que se tenían planeados en un inicio. Lo que genera un faltante –según estimaciones del Banco Nacional en calidad de administardor– de ciento treinta y ocho millones de dólares para poder concluir lo que se había visualizado. Esto sin mencionar la gran cantidad de recursos destinados a la Unidad Ejecutora, la cual en vez de garantizar un proyecto eficiente y efectivo en temas de tiempo y recursos, generó más bien un derroche del presupuesto; tal como lo describe la diputada Yorleny León Marchena en el acta sesión ordinaria N.º 23 del 14 de noviembre (2019):

> *“¿Ganamos tiempo con una Unidad Ejecutora? ¿Al final para qué nos sirve una Unidad Ejecutora? Si me parece que no hemos ganado, absolutamente nada de tiempo, pero si hemos perdido muchos recursos porque, las unidades ejecutoras son muy caras, verdad”. (p.22)*

4.2 FALTA DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Otra de las dudas que surge de las comparecías es sobre la forma en que se maneje un futuro presupuesto, o en otras palabras ¿Cómo evitar que ocurra lo mismo que el fideicomiso bajo estudio, donde el presupuesto de algunas obras aumentó un ciento cincuenta por ciento. Así mismo, otra de las dudas surgidas es sobre la forma (o bajo qué criterios) se eligieron los centros educativos que se verían beneficiados por el fideicomiso. Según lo evidencian algunos legisladores, parece que el tema de fondo que deja a relucir este fideicomiso es la ineficiente función de la Dirección de Infraestructura Educativa, tal como lo describe el diputado Roberto Thompson Chacón en la misma sesión anteriormente mencionada:

> *"Aquí pareciera que no es un problema de plata, es un problema de gestión. Nos hemos vuelto inútiles en la gestión, esa es la palabra. Es decir, no podemos seguirnos permitiendo el lujo en un país que está atravesando una crisis fiscal como esta, de seguir desperdiciando tiempo y recursos en no hacer las cosas, y si la DIEE no es como funciona, y si el fideicomiso no, hay que buscar una forma en que esa plata llegue a donde tiene que llegar, a las zonas rurales y a los centros educativos que requieren inversión inmediata, no es un asunto de esperar.*

4.3 FALTA DE TRANSPARENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS

Entre las diversas inquietudes, los diputados identificaron que tanto la Unidad Ejecutora como el Ministerio de Educación Pública, el Comité Director del Proyecto, entre otros; conocían muy bien la escasez de recursos para cumplir con la totalidad de proyectos previamente planteados. Ante esta situación el MEP optó por fondear el fideicomiso a fin de completar las obras, cabe mencionar a que aún no hay un monto exacto sobre el presupuesto necesario para los centros educativos restantes.

Ahora bien, con respecto a la Contraloría General de la república, esta analizó la factibilidad del referendo presentado el fiduciario y el MEP y determinó que había una serie de carencias. Tal como lo menciona Allan Ugalde Rojas en la sesión extraordinaria N.º 29 del 19 de enero (2021):

> (…) dentro de los temas que no se lograron atender era con claridad la situación precisamente de la estructuración de los costos en el sentido que no se aportó un estudio claro donde pudiera determinar por qué razón se asociaba que los recursos solo podían dar para cincuenta y cinco obras, es decir se mencionó y tal vez se dio

por sentado que era así tratamos de pedir información y eso no se logró complementar. Adicionalmente se analizó o se consideró que no se aportó la información suficiente por parte de la unidad ejecutora que dirige esta gestión fiduciaria en el sentido de aportar o apoyar precisamente lo que sería el respaldo para determinar precisamente el cálculo de lo que era el presupuesto y determinar con eso si era factible llegar a cumplir o no con los fines que establecía la ley 9124, no se logró acreditar tampoco la situación real de esos cincuenta y cinco proyectos que se decía que se iban a poder culminar para poder identificar como el detalle o el estado de la situación en la que los mismos se encontraban. Por otra parte también se mencionaba la importancia de algunos bienes inmuebles que estaban dentro de la propiedad fiduciaria y que se consideraban que se tenía que dar un repaso por algunas adquisiciones de estos inmuebles, esta situación no se llegó a explicar adecuadamente, no se determinó con un adecuado avalúo la situación de los costos asociados que se esperaban recaudar y además se identificaron una serie de carencias en el expediente administrativo porque el mismo no tenía un orden adecuado y por lo tanto esas fueron como las razones principales que motivaron el rechazo de la gestión del 2018. (p.17)

4.3 INEXISTENCIA DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

Entre otras de las principales dudas señaladas en las audiencias, está sobre el comité de vigilancia del fideicomiso, el cual parece –según señalan los diputados- parece no existir e incluso el Ministro desconoce el nombre de las personas que lo conforman.

Las y los legisladores hacen mención sobre la conveniencia o no de separar al DIEE del Ministerio de educación Pública, esto a razón de que esta directiva –como se ha podido observar- no cuenta con la capacidad para gestionar, planificar proyectos de obra pública. Incluso la señora Contralora se refiere al tema, señalando que la Contraloría recomienda revisar este tipo de modelo, entendiendo que este Ministerio ya posee bajo su tutela diferentes sectores además de la educación de las nuevas generaciones.

5. CRONOGRAMA DE LAS AUDIENCIAS

Esta Comisión sesionó, atendiendo esta investigación, según el siguiente cronograma en respuesta a las mociones aprobadas:

Fecha	**N.° de sesión**	**Tema:** audiencias
Martes 17 de noviembre de 2020	27	Steven Gonzáles Cortés, viceministro del Ministerio de Educación Pública. Carlos Rodríguez, (Director de la.Unidad Supervisora del Fideicomiso Ley 9124.).
Martes 19 de enero de 2021	29	Marta Acosta Zúñiga, contralora general.
Martes 18 de mayo de 2021	No. 31	Lourdes Fernández Quesada, directora del fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica
Martes 03 de agosto de 2021	34	Giselle Cruz Maduro, Ministra de Educación, Lourdes Fernández Quesada, Directora de la Dirección de Fideicomisos del Banco Nacional, y Elián Villegas Valverde, Ministro de Hacienda.

6. SINOPSIS DE LAS COMPARECENCIAS

Sesión extraordinaria N.°27

Martes 17 de noviembre de 2020

Audiencia: Steven Gonzáles Cortés, viceministro del Ministerio de Educación Pública y Carlos Rodríguez, Director de la.Unidad Supervisora del Fideicomiso Ley 9124

Tema: Para que se refieran sobre el proyecto de ley 22.021 que estaríamos por tramitar en esta comisión.

El viceministro del Ministerio de Educación Pública manifiesta varios aspectos importantes sobre el criterio negativo dado al proyecto de ley 22.021:

En primera instancia, es necesario comprender la forma en que se dio el fidecomiso:

Comprende dos etapas, la primera es el plazo de ejecución de cinco años, que mediante adendas se interpretó que empezaría a correr a partir del nombramiento de la Unidad Ejecutora, en junio del 2015, y el segundo plazo, de administración y pago del crédito mediante arrendamientos financieros por quince años, es decir, un plazo total de vigencia de veinte años.

Resulta necesario, indicar que este programa previo a la discusión y aprobación de la Ley 9124, carecía de pre inversión, y únicamente contaba con una lista taxativa de proyectos educativos ubicados en todo el territorio nacional. Los cuadros de la estructuración financiera hacen referencia a documentos y estimación de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP, que datan del año 2010, **sin una referencia** de las necesidades reales de infraestructura educativa en cada uno de estos proyectos, lo cual se refleja sensiblemente en el análisis de costos, contratado por el fiduciario en al año 2016.

Desde el 2015 (Con la firma del contrato y la adjudicación del Consorcio CALVI FSA como la Unidad Ejecutora) hasta el 2020, se han realizado alrededor de 83 ante proyectos, se adquirieron 26 terrenos y 19 fueron cedidos: se trasladó un monto de 10.547 millones de colones al fideicomiso, para reforzar la ejecución de obras, esto con autorización de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, el proyecto de ley que hoy nos tiene acá se partía de la premisa de poder ejecutar todos los recursos del préstamo, además de los recursos aportados por el MEP, para terminar las 8 obras que ahorita se encuentran inconclusas y ampliar y ejecutar 7 proyectos adicionales, de los 48 restantes que no se pudieron ejecutar porque los recursos fueron insuficientes, quedando 41 obras en ese escenario pendientes de analizar, sin

embargo, como vemos en esta tabla, conforme a la información solicitada por el fiduciario, las obras en ejecución representan $153, 9 millones y queda un excedente de $13.6 millones, sin embargo, como se indica ahí en rojo, hay un monto faltante, en el que no están incluidos los reclamos y los temas de los litigios que se tendrán que hacer para estas 8 obras que están inconclusas, se tiene más bien, un faltante de $1.686.000 que sería perfectamente cubierto con los recursos del MEP en el fideicomiso, quedando al final un monto de $7.885. 000, que sería a todas luces, insuficiente para cumplir con los objetivos que se planteaban en este proyecto de ley.

Esto porque el Banco Nacional, al contratar las empresas que se hagan cargo de la finalización de las obras, conllevan costos que se incrementan y al presentarse deterioro en las obras, que ya tienen varios meses de estar paralizadas, así como crecimientos en el precio del sector construcción, los recursos se hacen insuficientes, y por ello, este proyecto de ley perdió viabilidad financiera, por tal motivo es que hemos recomendado su no aprobación

Se recomienda la no aprobación del proyecto de ley, y encausar los esfuerzos en realizar las modificaciones presupuestarias de los recursos depositados por el Ministerio de Educación Pública en el año 2018, a fin de concretar la conclusión de las 8 obras pendientes, realizar la entrega a las comunidades educativas.

Sesión extraordinaria N.°29
Martes 19 de enero de 2021

Audiencia: Señora Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República.

Tema: Para que se refieran al mal manejo de los recursos, alrededor de la infraestructura educativa.

La señora contralora manifiesta los siguientes comentarios:

Algunos de los problemas en la gestión de infraestructura educativa son:

- Ausencia de diagnóstico detallado del estado actual y necesidades de los centros educativos.

- La Ejecución de proyectos ha sido trasladada a las Juntas, sin control, seguimiento, capacitación y apoyo suficiente a su gestión.
- Debilidades en la gestión de proyectos y control de la gestión DIE, ej: selección de la cartera, control de expedientes, supervisión de los proyectos.
- Atrasos en la aprobación de proyectos, lo que afecta la gestión que corresponde a las Juntas.
- Asignación de recursos sin considerar los recursos previamente asignados y sin ejecutar.

Según un diagnóstico de la DIEE realizado por el MEP:

Se percibe una falta de planificación, donde tan solo se cumplen el 50% de las funciones establecidas por lo que todos los departamentos cuentan con al menos una función duplicada. Es urgente un sistema de información adecuado para la gestión de proyectos y procesos. Falta de inventario de diagnóstico de infraestructura educativa. No se realizan análisis robustos sobre la gestión de riegos y de métricas sobre los procesos y actividades de los funcionarios. Se identifica un clima organizacional negativo. La capacidad operativa resulta insuficiente para la atención de órdenes sanitarias. Por lo que en síntesis: No se genera el valor público ni se atienden las necesidades del estudiantado.

Fideicomiso de Infraestructura

Ley 9124 (marzo 2013): Asamblea legislativa autoriza una operación de crédito público por $167,52 millones para financiar construcción y equipamiento para el MEP, mediante un fideicomiso. Con este se planeaba ejecutar 79 centros educativos y 24 canchas multiuso en un lapso de 5 años (que se cumplieron el 03 -07-2020). Para febrero de 2017: Los costos de las obras resultaron por encima de lo estimado en la Ley, lo que llevaba a un déficit con respecto al monto de recursos establecido por el BID, que oscilaba entre $67,26 millones y $57,82 millones. Enero 2018: Unidad Ejecutora y Unidad Supervisora de Proyecto ya estimaban que con el presupuesto financiarían sólo 55 obras.
Además, en 2018 MEP transfiere ¢10.547 millones al Fideicomiso para financiar parte de las obras. Julio 2020: Solo 55 obras se financiaron con los recursos del Fideicomiso.

De estos 55, 47 proyectos ya fueron entregados (costo $133,4 millones) y 8 se encuentran en proceso constructivo y financiados con el remanente del préstamo y recursos

adicionales transferidos por el MEP, costo $25,3 millones. La DIE debería asumir de 41 a 48 obras, ello con un presupuesto anual de ₡26 mil millones y otras obras en cartera, lo cual pone condicionantes sobre la capacidad real de la DIE para asumir todos estos proyectos.

Acciones realizadas por la CGR

En coordinación con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, se valoraron siete proyectos incluidos dentro del Fideicomiso de Infraestructura Educativa. A raíz del trabajo con el CFIA, se están valorando acciones adicionales respecto a estas obras. Desarrollo de Investigación Preliminar remitida a la División Jurídica.

Conclusiones

El MEP no ha logrado consolidar un modelo de gestión para la infraestructura educativa, sino que por el contrario, se continua arrastrando un rezago de décadas. El Fideicomiso no cumplió su objetivo en los términos de lo establecido en la Ley que le dio origen. Principalmente, el costeo inadecuado, los cambios constantes en los modelos de diseño de la DIEE tomados como referencia, las condiciones de los terrenos y los atrasos procedimentales afectaron seriamente la gestión del fideicomiso.

A pesar de los recursos y esfuerzos, de no mediar los cambios de fondo necesarios, la infraestructura educativa continuaría siendo una deuda. La infraestructura, al igual que otros servicios, permiten dar una oferta inclusiva y así garantizar el derecho de cada persona a la educación.

Sesión del 18 de mayo, 2021
Audiencia: Fernández Quesada, directora del fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica.

La directora en un primer momento resume el proceso que conllevo la el fideicomiso del Ministerio de Educación Pública con el Banco Nacional. Este como tal inicia en el 2011 con la discusión del proyecto que sería aprobado en el 2012, un año más tarde se da el refrendo del contrato y se firma el préstamo del BID con el fideicomiso. A comienzos del 2014 es que

se firma el contrato con el BID y Hacienda (garante de este fideicomiso), y meses después se hace un primer desembolso del contrato con el BID para dar paso la etapa de levantamiento de obras. La unidad ejecutora es contratada hasta julio del 2015, lo que refleja un desfase de dos años entre el refrendo del contrato de fideicomiso con la contratación de la unidad ejecutora (esto por apelaciones ante la CGR que tardaron meses en resolverse, esto sumado al visto bueno del BID).

Ahora bien, desde la Dirección de fideicomisos del Banco Nacional siempre se ha recomendado que los fideicomisos sean creados mediante una ley, más no recomendamos que sea esta la que establezca las diferentes características del fideicomiso, puesto que se pierde la flexibilidad de esta figura. En el caso de la ley de este fideicomiso MEP, esta estableció que había que construir ciento tres obras con ciento sesenta y siete punto cinco millones de dólares, lo cual no se sabe a ciencia cierta cómo se llegó a este monto, porque ni siquiera había anteproyectos, terrenos, etc.

Otro aspecto que establecía la ley era que el fideicomiso sólo contaba con cinco años para levantamiento de obra, siendo un fideicomiso de veinte años siendo este elemento lo que más ha jugado en contra del propio fideicomiso como camisa de fuerza. Esto sin mencionar una premisa que tenía la ley y tampoco se cumplió, la utilización de prototipos constructivos que se suponía que el MEP manejaba. Así mismo, terrenos que iban a ser cedidos pero resultaban no aptos para la construcción de una escuela.

Según la señora Lourdes, es en el 2016 cuando se enteran que el dinero adquirido no iba alcanzar para completar la totalidad de proyectos contemplados en la ley, y que un crédito público del Poder Ejecutivo o de otra entidad no iba a ser posible. Ahora bien, con respecto a las siete obras que se encuentran inconclusas, estas pudieron haber sido terminadas de no ser por el límite de tiempo que establecía la ley (cinco años). A pesar de varias solicitudes para extender el plazo al Ministerio de Hacienda, este decidió no aceptarlo; evitando construir las 55-56 obras que era lo que se podía realizar con los 167.5 millones. Seguido de varios meses de negociaciones con el BID para concretar estas obras faltantes, se terminó el plazo de ejecución y logró levantar uno de los ochos proyectos faltantes.

En relación a los 10 mil millones de colones en el patrimonio del fideicomiso, el MEP no autoriza utilizar este monto para concretar las obras inconclusas, con la excusa de que se

debe presentar un proyecto de ley para modificación del presupuesto nacional, porque la coletilla utilizada para el momento en que el MEP realizó el aporte de capital al patrimonio del fideicomiso estaba redactado de otra manera. Por lo que cabe el riesgo de tener que devolver algunos recursos al BID, porque la única manera de justificar ante el BID, la utilización o los recursos elegibles, era mediante finalización de proyecto y arrendamiento del mismo; el monto a devolver varía entre 32 y 9 millones dólares dependiendo de que recursos invertidos sean considerados por el BID como “gastos elegibles”.

El Diputado Gouzong, se refiere principalmente a la falta de planificación que dejó ver este caso, dónde fueron seis los proyectos que no se lograron concretar –por falta de financiamiento- en la provincia de Limón, población que verdaderamente presenta un rezago en cuanto infraestructura educativa se refiere. Por lo que presenta la duda de si debería ser el Ministerio de Educación, a través de una Unidad como el DIEE, quien tenga la rectoría para construir y anejar estos proyectos, o si debe ser otro tipo de ministerio.

El Diputado Chacón, consulta sobre el accionar de la directora y su unidad al conocer que el proyecto de ley parecía más una “camisa de fuerza” que un instrumento. Además, cuestiona sobre la adquisición de los terrenos y la forma en que se hizo, teniendo en cuenta que varios de estos resultaron inadecuados para la construcción de centros educativos. Por último, el diputado consulta si es realmente conveniente una ampliación del crédito para conclusión de los proyectos quedaron pendientes.

La diputada Valladares consulta sobre la responsabilidad del banco como fiduciario ante el alcance de sus tareas, además se refiere a la gran cantidad de elementos, herramientas y decisiones que se habían tomado para agilizar el proceso de construcción, por lo que considera inválido que hoy por hoy el fideicomiso no se pudiera concretar como se tenía pensado y se sigan excusando en que “cuando se hizo el fideicomiso no había los proyectos”.

Además, consulta por el porcentaje destinado a los presupuestos y contratos para imprevistos y bajo cuales condiciones estas entran en juego. La Diputada señala que hay una enorme falta de coordinación entre los entes que les compete este fideicomiso, tal como mencionada en el acta dela sesión extraordinaria N.º 31 del 18 de mayo 2021:

> […] el problema que tenemos es que aquí todo el mundo se tira la pelota, porque entonces usted viene y dice que es que Hacienda no los dejó utilizar el otro recurso. La Contraloría nos dice que Hacienda o el Ministerio de Educación está habilitado para sencillamente presupuestar, el Ministerio de Educación dice que no tiene plata, pero los que siguen padeciendo aquí son todos y cada uno de los costarricenses, los niños y niñas, los jóvenes y jóvenes, que no tienen donde recibir dignamente lecciones, y eso que no tengo la fotografía del momento en donde hay en Tierra Blanca donde reciben donde era una funeraria lecciones. (p.31)

La legisladora deja claro que nunca hubo planificación, y que si bien es cierto el Fideicomiso es una Figuera que permite agilizar la ejecución de obras públicas, en este caso en específico no se estableció ni ejecutó de forma eficaz ni correcta.

Sesión extraordinaria N.°34
Martes 03 de agosto de 2021

Audiencia: La señora Giselle Cruz Maduro, Ministra de educación, la señora Lourdes Fernández Quesada, Directora de la Dirección de Fideicomisos del Banco Nacional, y el señor Elián Villegas Valverde, ministro de Hacienda.

Tema: Para que se refieran al tema de la infraestructura educativa en este país, y sobre todo con el uso de los recursos de la ley 9124.

La señora ministra y la funcionaria del ministerio vierten los siguientes comentarios:

- El fideicomiso ha sido realmente complejo de administrar.
- Para mayo del 2020 se tenía la seguridad de que las cuarenta y ocho más estas siete iban a terminar en plazo, en tiempo y demás; sin embargo, dos consorcios que fueron contratados como fiduciarios dejaron las obras inconclusas, por problemas financieros de cada uno de estos consorcios. El Consorcio Ideco-Ruco-GCI dejó “botadas” seis obras, y el Consorcio JCB- Rock Constructions fue la responsable de la última (Actualmente que no hay ninguna obra adjudicada a esos consorcios).
- Una vez que estos consorcios dejan las obras abandonadas lo que se hizo fue tomar las mismas por parte del fideicomiso, contratar una empresa de seguridad para todas ellas, cuyo contrato finalizó el 31 de diciembre del 2020.

- Se procedió entonces a rescindir los contratos en aplicación de la normativa BID, ya que **uno de los grandes problemas que ha tenido este fideicomiso es la doble normativa**; la normativa costarricense y la normativa BID.
- El tema de la tramitología a nivel de este fideicomiso resulta complicado por la gobernanza del fideicomiso, por la cantidad de partes que tienen intervención en cada uno de los pasos que vamos.
- La única manera de haber podido continuar con estos contratos, es que el Ministerio de Hacienda hubiera dado el visto bueno para que se pudieran ejecutar los recursos del crédito BID por unos meses adicionales, situación que no fue así.
- En cuanto a las garantías de cumplimiento a los consorcio, JCB- Rock Constructions se le cobraron setecientos ochenta y ocho mil quinientos setenta dólares y al otro consorcio no se le ha podido ejecutar estas garantías y estas multas porque iniciaron un proceso contencioso administrativo.
- Se requieren aproximadamente 27 millones de dólares para poder atender las siete obras pendientes. De no contar con esos recursos hay que reintegrarle al BID la suma de 15.6 millones adicionales de dólares.
- Se han hecho las gestiones necesarias para poder atender esas siete obras, de no ser así, una vez que se rescinda todo este proceso tendrían que incluirse en todo el proceso constructivo del Ministerio de Educación Pública, pero recordemos que esta ley tiene cinco años de vigencia para hacer las obras constructivas
- Sumado a los problemas de la gobernanza, el fidecomiso tuvo problemas desde su desarrollo como ley, ya que omitió estudios de pre inversión, errores de cálculo y también de proyecciones que evidentemente responden a una deficiente planificación.

La ley establecía que como Comisión de Hacienda tenían que procurar que los recursos se utilizarán de la forma óptima, teniendo la responsabilidad de velar por el costo mínimo para el Estado, artículo 6 de la 9124. La Contraloría ha reiterado que todo es básicamente culpa y responsabilidad del Ministerio de Educación, que además, el fideicomiso no cumple el objetivo en términos de lo establecido por la ley, hay un costeo inadecuado, estaban todos los cambios constantes en los modelos.

El Comité de vigilancia es nulo porque nadie lo conoce, mismo que establecía la Ley en el artículo 9. El Ministerio de Educación Pública, unidad encargada de supervisar al Banco

Nacional, tampoco hizo nada, tuvo cinco años para haber propuesto a los y las diputadas una reforma para mejor gobernanza, nunca hizo nada, y la unidad ejecutora que era el Banco, ahora dice que no había gobernanza.

Varios de los terrenos no reunían las características apropiadas para la construcción de un centro educativo, cabe mencionar que –según la ministra- el MEP no compra los terrenos, los compran las Juntas de Educación, y por eso se hace ese traslado de los terrenos para el Fideicomiso.

7. SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

El país desde hace más de un siglo y medio ha establecido como uno de sus pilares la educación obligatoria y gratuita, impulsando así un sistema sólido con el principal objetivo de formar una ciudadanía preparada y propulsora de una economía moderna. Uno de los elementos vitales para el desarrollo del sector corresponde a la infraestructura, aspecto intrínsecamente relacionado con la calidad educativa que reciben los más de 1 millón miles de niños y jóvenes en todo el país.

Al 30 de junio de 2021, las juntas de educación inscritas al Ministerio de Educación Pública superan las 4000 y este sistema provoca el atraso en la atención de las obras; además, hay que sumarle más de 266 órdenes sanitarias en espera de ser atendidas en el mismo número de centros educativos, con una espera de más de 400 proyectos para la contratación de servicios profesionales de ingeniería y con un saldo, en caja única del Estado, de más de ¢20 mil millones asignado a las juntas, a la espera de su ejecución.

La Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública, en sus diferentes informes sobre la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), ha evidenciado la falta de control interno, las debilidades, la falta de procedimientos que afectan a esta dirección, esto queda evidenciado por ejemplo en los informes 19-19 y 31-18 de la Auditoría Interna, donde se indica que:

> "…se evidencia un débil sistema de control interno, que impacta en forma negativa el cumplimiento de los objetivos institucionales.

> En esa revisión se detectaron debilidades relacionadas con la asignación de responsabilidades a los funcionarios, ausencia de un plan estratégico que dé sentido de dirección y orientación, para generar sinergias en todo el personal para la obtención de sus objetivos.
>
> Por su parte en el informe 02-21 se revela cómo se han adquirido 44 lotes entre 2014 y 2019 que no tienen algún proyecto de construcción asociados, y que representan una inversión de ¢7,900 millones de colones sin reparo de lo que establece la Contraloría General de la República.

El octavo informe del Estado de la educación, elaborado por el Programa Estado de la Nación (2021) señala una serie datos que evidencian el pésimo estado de la infraestructura educativa que posee el país. Desde ediciones anteriores de este mismo informe se ha reportado un importante déficit crónico en lo que a la infraestructura se refiere, siendo el Ministerio de Educación Pública, las juntas directivas y las juntas de administración las principales responsables ante una gestión ineficiente. Se señala la necesidad de revisar los mecanismos y la manera como se miden las necesidades no cubiertas de los distintos planteles educativos, ya que el costo los sistemas de registro y reporte tenían importantes debilidades.

El mismo informe (Estado de la Nación, 2021) señala que no se ha generado un sistema de monitoreo del estado de la infraestructura que permita priorizar y planificar las inversiones en construcción, mantenimiento, renovación y ampliación, que garanticen niveles apropiados y homogéneos de calidad y funcionamiento, corregir las asimetrías entre los centros educativos en el diseño, antigüedad, dimensiones, materiales y calidad de las instalaciones.

Esto sin mencionar el duro golpe que la pandemia ha dado –y sigue dando- al país, evidenciando las principales falencias del sistema como lo es el escaso acceso al agua potable, a la conectividad y a la infraestructura de los centros educativos; que en muchos casos han sido ajenos mantenimiento, ampliación y renovación, tal como lo menciona PEN (2021):

> *Se han reportado déficits históricos de infraestructura y mantenimiento en la educación secundaria. Esto se ha intentado corregir mediante acciones para aumentar los recursos económicos disponibles, pero las dificultades de ejecución persisten y afectan a modalidades abiertas, nocturnas o de educación para adultos. (p.38)*

En muchos de los centros se han identificado aulas, mobiliarios y otros elementos como la iluminación, ventilación y seguridad en pésimo estado. Esto sin mencionar que muchos tan si quiera cumplen con acceso a las personas con discapacidad. Además, son varias las prácticas que perjudican el proceso de aprendizaje producto de una inadecuada infraestructura; siendo el ruido y la temperatura los principales problemas (PEN, 2021).

8. CONCLUSIONES

- Durante 60 años, el MEP ha enfrentado dificultades para gestionar la infraestructura educativa, e incluso podría considerarse que no ha logrado consolidar un modelo de gestión, de acuerdo con lo expresado por la CGR.

- La gestión de infraestructura se realiza sin un diagnóstico detallado sobre el estado y necesidades de los centros educativos del país, en la práctica se ha gestionado contra demanda.

- El diagnóstico de los últimos años nos indica que la política de infraestructura educativa del Consejo Superior de Educación, del año 2012, la define la Dirección de Infraestructura y Amueblamiento Educativo como la instancia ejecutora de la política educativa en infraestructura del Ministerio de Educación Pública, cuyas funciones son planificar, dirigir y desarrollar los proyectos constructivos, así como coordinar, dar seguimiento y evaluar los planes, programas y proyectos relacionados con la mejora de la infraestructura educativa y su equipamiento.

- Entre las funciones que indica esta política está la obligatoriedad de contar con un diagnóstico actualizado sobre la infraestructura educativa y en la actualidad el DIEE cuenta con el Sistema de Información Geográfica del Ministerio de Educación Pública (Sigmep). Este, aunque cumple con lo indicado en el plan, tiene como característica que no es de fácil acceso ni utilización; sin embargo, podría mejorar para que sea una herramienta útil para la administración, los gobiernos locales, las instituciones y organizaciones no gubernamentales y los centros educativos, con el fin de medir el estado real de la infraestructura educativa.

- La mala gestión del MEP tiene una incidencia directa en la operación del fideicomiso creado con millonario préstamo internacional para el financiamiento de infraestructura educativa.

- Las Juntas de Educación y Administrativas tiene un rol importante en la gestión de infraestructura sin el control suficiente, seguimiento, capacitación, y en general, el apoyo que requieren estas Juntas.

- La cartera de proyecto de la Dirección Infraestructura Educativa no responde a una adecuada planificación estratégica, donde, incluso, se dan atrasos en la aprobación de los proyectos que deben de ejecutar las Juntas, incluso cuando estos ya cuentan con los recursos.

- Pese a la de la gran magnitud de los recursos invertidos por parte del Estado para mejorar la infraestructura educativa, persiste la necesidad imperante de realizar mejoras en los centros de estudio, donde el MEP prioriza según el Ministerio de Salud gira órdenes sanitarias debido al mal estado de estos.

- La cantidad importante de proyectos que están siendo trasladados al Departamento de Contrataciones, sin que exista a la fecha una estrategia o cursos de acción real de cómo serán atendidos estos proyectos que llevan varios años en espera de ser concluidos. Como parte de esta revisión se detectaron proyectos que presentan diferencias importantes entre los presupuestos elaborados por los profesionales externos y revisados por los profesionales formuladores de la DIEE, contra los costos finales de los proyectos. Esta situación podría implicar pagos que no

corresponden a los profesionales externos y que hasta el momento no se han recuperado por las Juntas, por su desconocimiento sobre el procedimiento a seguir y la falta de acampamiento.

- El fideicomiso Ley 9124, no cumplió el objetivo en los términos establecidos en la ley que le dio origen, principalmente por la evidente falta de planificación, como por ejemplo, el costeo inadecuado, los cambios constantes en el modelo de diseño de la DIEE tomados como referencia, las condiciones de los terrenos y los atrasos procedimentales afectaron seriamente la gestión del fideicomiso.

9. RECOMENDACIONES

- El Ministerio de Educación Pública requiere materializar cambios profundos dentro de su estructura interna para lograr consolidar un modelo de gestión efectivo para la infraestructura educativa. En ese sentido, debe superar brechas de cultura organizacional, de gestión de proyectos, de coordinación con las juntas y de control interno y presupuestario.

- El desarrollo de la infraestructura pública requieren de capacidad de gerenciamiento y planificación para lograr una adecuada ejecución y supervisión de las necesidades de la infraestructura educativa de este país, por lo que se requiere contar con personal con aptitudes comprobadas en el gerenciamiento y dirección de proyectos.

- Se debe crear una institución que tenga como norte la ejecución de los proyectos de infraestructura, que lo puedan trabajar de forma independiente o grupal, según sea su complejidad técnica, financiera o por su ubicación geográfica, y planificar su desarrollo de una forma más tecnificada, sin depender de los vaivenes de los miembros de las juntas o cambios en la jerarquía del Ministerio de Educación Pública.

- Que la Contraloría General de la República brinde un informe sobre los avances de dicha investigación, además que dé a conocer a este órgano las medidas, acciones y responsabilidades respecto a los resultados encontrados.

- Aprobar el presente informe y ordenar el traslado de una copia fiel del expediente legislativo N.° 21.320 a la Contraloría General de la República.

DADO EN LA COMISIÓN ESPECIAL DE INFRAESTUCTURA EL DÍA VEINTISEIS DE ABRIL DEL DOS MIL VEINTIDOS.

Paola Valladares Rosado
Presidenta

Carmen Chan Mora
Secretaria

Walter Muñoz Céspedes

Luis Fernando Chacón Monge

María Vita Monge Granados

Dragos Dolanescu Valenciano

Luis Carranza Cascante

David Gourzoung Cerdas

Luis Fernando Chacón Monge

Marulin Azofeifa Trejos

DIPUTADOS (AS)