



PREINVERSIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

**Dirigido a las autoridades superiores del
Ministerio de Educación Pública**

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-CAP-IAD-00003-2026
17 de setiembre de 2026



¿Qué auditamos?

La gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública (MEP) respecto de la definición de responsabilidades, puntos de decisión, la formulación y evaluación, así como los mecanismos de seguimiento, de conformidad con la normativa aplicable, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP-, n.º 10441 el 22 de marzo de 2025 y hasta el 31 de diciembre de 2025.

¿Por qué es importante?

La infraestructura educativa debe permitir a las personas estudiantes recibir el servicio educativo en condiciones óptimas, seguras y funcionales. Para lograrlo, la fase de preinversión tiene como objetivo identificar las necesidades de los centros educativos, analizar las alternativas de solución y generar información para decidir cuáles proyectos ejecutar y cómo hacerlo. Por ello, el MEP requiere gestionar esta fase de manera integral, con responsabilidades definidas, procesos formalizados para la formulación y evaluación de proyectos, así como mecanismos de seguimiento que permitan tomar decisiones oportunas, usar eficientemente los recursos públicos y asegurar que las inversiones respondan a necesidades reales de la comunidad educativa.

¿Qué concluimos?

La gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa del MEP incumple el marco normativo y técnico aplicable. Existen debilidades en la definición de responsabilidades y puntos de decisión, así como en la formulación, evaluación y seguimiento de los proyectos, lo que limita la generación de información suficiente y trazable para sustentar las decisiones de inversión. Estas condiciones se evidenciaron tanto en los elementos de gestión evaluados como en el 100% de proyectos (11) que terminaron la fase de preinversión posterior a la entrada en vigencia de la Ley n.º 10441, de ellos, 10 clasificados como “Obras y equipamiento menores” y 1 como “Formación de capital físico”. En conjunto, estos proyectos representan una inversión estimada de ₡2.793 millones en infraestructura educativa.

Resultados

No se definen las responsabilidades y los puntos de decisión de la fase de preinversión: conforme a las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad establecidas en el SNIP, lo que propicia que los proyectos se gestionen de una forma inconsistente. Lo anterior por cuanto no se dispone de la definición de actividades, responsabilidades, criterios de actuación y flujos para la toma de decisiones de la fase de preinversión.

Ausencia de elementos metodológicos para el análisis integral de la fase de preinversión: los instrumentos utilizados no incorporan de manera integral los elementos metodológicos de formulación y las evaluaciones requeridas por la normativa SNIP, como lo son: la definición de objetivos, alternativas de solución, los análisis de ambientales y de riesgos, evaluaciones cualitativas y socioeconómicas, análisis de costos, entre otros, lo que interfiere en la disponibilidad de información suficiente para respaldar las decisiones de inversión.

Ausencia de seguimiento en las diferentes etapas de la fase de preinversión: debido a que el MEP no dispone de instrumentos para verificar el cumplimiento de las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad de la fase de preinversión y respaldar la toma de decisiones conforme a la normativa SNIP.

Datos clave (Detalle)

11 de 11

Proyectos sin alternativas de solución en la formulación de cada proyecto



11 de 11

Proyectos sin evaluaciones cualitativas ni los análisis de costos correspondientes

11 de 11

Proyectos sin registro en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, ni justificación de su no aplicación



11 de 11

Proyectos sin aval técnico ni declaratoria de viabilidad para avanzar a la fase de inversión

¿Qué es el Sistema Nacional de Inversión Pública?

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) corresponde al marco de principios y procesos para gestionar iniciativas de inversión pública, con el fin de asegurar que los proyectos generen beneficios en los ámbitos económico, social y ambiental, que contribuyan al bienestar de la población. Su origen se remonta al año 2008 y en marzo de 2024 se promulga la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública, n.º 10441, vigente desde marzo de 2025, la cual consolida el marco jurídico de la inversión pública. En este contexto, los proyectos de infraestructura educativa del MEP forman parte del SNIP, y deben ajustarse a sus regulaciones.

¿Qué son los proyectos de infraestructura educativa?

Son iniciativas de inversión pública orientadas a atender las necesidades de infraestructura de los centros educativos mediante la construcción, ampliación, sustitución, reconstrucción, o mejoramiento de sus instalaciones. Estos proyectos representan un componente esencial para la prestación de los servicios educativos, ya que permiten disponer de espacios físicos adecuados para el aprendizaje, la permanencia y el desarrollo integral de la comunidad estudiantil, así como para el desempeño del personal docente y administrativo.

¿Qué es la preinversión de proyectos de infraestructura?

Los proyectos de infraestructura se deben desarrollar mediante un ciclo que abarca tres **fases**: preinversión, inversión y postinversión, y estas se componen de **etapas**, ver el detalle en la ilustración 1.

Ilustración 1

Ciclo de vida de proyecto de Inversión Pública



Fuente: Elaboración CGR con base en Ley n.º 10441

La fase de preinversión es fundamental porque las decisiones adoptadas en las etapas de: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad, inciden en el desarrollo de las etapas posteriores del proyecto. Una adecuada formulación y evaluación en fase de preinversión favorece la selección de la mejor alternativa de inversión, optimiza el uso de los recursos públicos y contribuye a que los proyectos de infraestructura educativa respondan a las necesidades de los centros educativos y la comunidad estudiantil destinataria de la obra.

¿Cuáles dependencias del MEP intervienen?

En la ilustración n.º 2, se visualizan las Direcciones del MEP involucradas en la fase de preinversión:

Ilustración 2

Dependencias involucradas



Fuente: Elaboración CGR



La gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa del MEP presenta un **incumplimiento generalizado** en aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable. Esta condición evidencia una gestión que no articula integralmente las responsabilidades, los puntos de decisión, la formulación y evaluación de los proyectos ni los mecanismos necesarios para verificar su avance y viabilidad, lo que limita la capacidad institucional para sustentar las decisiones de inversión en información suficiente, comparable, trazable y de calidad.

El análisis integral evidencia que, aunque el Ministerio dispone de instrumentos y prácticas para identificar, diagnosticar y gestionar las necesidades de infraestructura educativa, estos no conforman una preinversión alineada con las metodologías establecidas por el SNIP para las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad. En particular, la gestión se concentra principalmente en definir las características técnicas y constructivas de las obras, sin incorporar de manera sistemática el análisis de los objetivos, las alternativas de solución, sus costos, riesgos, ni las evaluaciones requeridas para determinar cuál alternativa representa la solución más conveniente a la necesidad identificada. A ello se suma la ausencia de criterios institucionales comunes y mecanismos de validación que permitan determinar, con evidencia suficiente, cuándo un proyecto se encuentra en condiciones de continuar hacia la fase de inversión.

En consecuencia, el MEP no puede asegurar que los proyectos que avanzan hacia la inversión correspondan a la alternativa que mejor atiende las necesidades de infraestructura de la comunidad educativa ni que los recursos públicos se asignen sobre la base de una valoración integral de su viabilidad. Esta situación incrementa el riesgo de seleccionar soluciones que posteriormente requieran ajustes, modificaciones, rediseños o reprocesos, con efectos sobre los plazos, los costos y el uso eficiente de los recursos públicos, así como sobre la oportunidad con que se atienden las necesidades de los centros educativos.

Por ello, el desafío para el Ministerio corresponde a la incorporación formal de los requerimientos del SNIP en sus instrumentos y procedimientos: requiere fortalecer integralmente la forma en que analiza, compara, valida y da seguimiento a las alternativas de inversión, de manera que las decisiones sobre infraestructura educativa se fundamenten en información consistente y permitan demostrar que cada proyecto que avanza hacia su ejecución constituye una solución viable, pertinente y oportuna para la comunidad educativa.

No se definen las responsabilidades y los puntos de decisión de la fase de preinversión

¿Qué encontramos?

- 1.1. La estructura organizativa y operativa definida por el MEP para gestionar la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa no establece ni articula las responsabilidades y los puntos de decisión requeridos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Esta condición propicia que los proyectos se gestionen de una forma inconsistente.
- 1.2. El MEP ha realizado avances para organizar la gestión de la infraestructura educativa, entre ellos la emisión del Modelo de Gobernanza para la Gestión de Infraestructura Educativa¹ en abril de 2025 y ha implementado instrumentos que apoyan la fase de preinversión². No obstante, dicho modelo no incorporó los requerimientos del SNIP para la fase de preinversión. En particular, no definió las responsabilidades correspondientes a las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad.
- 1.3. Asimismo, el MEP no ha definido ni formalizado las actividades, responsabilidades, criterios de actuación y flujos de decisión que deben aplicarse en la fase de preinversión. Por consiguiente, no existen parámetros institucionales comunes para determinar el avance de los proyectos entre etapas ni para decidir su continuidad, suspensión o postergación.
- 1.4. Por último, la asignación de los responsables de los proyectos considera criterios operativos, como la carga laboral y la distribución geográfica; no obstante, estos criterios no se encuentran formalizados. En consecuencia la gestión del proyecto depende de las prácticas y del juicio individual de cada responsable, lo que limita la uniformidad y trazabilidad del proceso.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.5. Esta situación se debe a que los esfuerzos institucionales se han concentrado en atender y priorizar la demanda de infraestructura educativa, incorporando de manera gradual y no formalizada los requerimientos del SNIP. Como resultado no dispone de un mecanismo integral que articule las responsabilidades, los procesos institucionales y los criterios para la toma de decisiones durante la fase de preinversión.
- 1.6. A ello se suma, que la gestión de los proyectos se encuentra asignada a la Dirección Infraestructura Educativa, la cual, según manifestó la Administración, no cuenta con la capacidad instalada para atender la totalidad de las demandas y los requerimientos de infraestructura de los centros educativos. Asimismo, el MEP no ha establecido mecanismos de coordinación con la Dirección de Planificación Institucional, para que ésta contribuya, en el ámbito de sus competencias sobre inversión pública, a la gestión de las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad.
- 1.7. Adicionalmente, el MEP manifestó que las Juntas de Educación no forman parte del SNIP. Sin embargo, esta interpretación no exime al Ministerio de aplicar sus disposiciones a los proyectos de infraestructura educativa que gestiona en su condición de administración concedente. Esta posición ha limitado la incorporación oportuna de dichos proyectos a los procesos y controles establecidos por el SNIP.

¹ Que regula los procesos relacionados con la planificación, ejecución y seguimiento de la infraestructura y el equipamiento educativo del MEP.

² Por ejemplo, el Informe diagnóstico y disposiciones técnicas del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

No se definen las responsabilidades y los puntos de decisión de la fase de preinversión

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.8. La fase de preinversión debe gestionarse mediante una estructura que defina y articule los roles, responsabilidades y criterios para la toma de decisiones. Esta estructura debe apoyarse en procedimientos formalizados y parámetros institucionales que aseguren la asignación de responsabilidades, la coordinación de las actividades y la trazabilidad de la toma de decisiones adoptadas durante el desarrollo de los proyectos³.
- 1.9. Asimismo, la estructura debe incorporar los requerimientos establecidos por el SNIP para la gestión de la fase de preinversión, tales como designación de responsables, asignación de recursos, criterios de priorización, entre otros; de forma que las diferentes actividades institucionales se ejecuten de manera uniforme, alineadas con la normativa aplicable⁴ y con información suficiente para respaldar la toma de decisiones sobre los proyectos de infraestructura educativa.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.10. Esta situación genera que la continuidad, suspensión o postergación de los proyectos dependa de prácticas individuales y se determine sin contar de manera consistente con información suficiente, comparable y confiable sobre su viabilidad.
- 1.11. Lo anterior, incrementa el riesgo de que las inversiones públicas en infraestructura educativa no se ejecuten en forma oportuna y equitativa, o que las soluciones seleccionadas no respondan a las necesidades reales de la población estudiantil. En última instancia, puede afectar la continuidad, la calidad y la seguridad del servicio educativo.

³ Ley General de Control Interno n.º 8292; Normas de Control Interno para el Sector Público.

⁴ Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública n.º 10441; Reglamento para la implementación de la Ley n.º 10441 y el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (Decreto Ejecutivo n.º 45163-PLAN-H); Guías Metodológicas Generales para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad).

Ausencia de elementos metodológicos para el análisis integral de la fase de preinversión

¿Qué encontramos?

- 2.1. La gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa evidencia la ausencia de la aplicación de elementos metodológicos de **formulación y evaluación** para el análisis integral, según la tipología de cada proyecto, requeridos en la normativa del SNIP en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad (ver detalle en ilustración 3). En particular, los instrumentos y prácticas utilizados no contemplan de manera integral la definición de los objetivos, alternativas de solución, ni las evaluaciones aplicables para sustentar la opción de inversión seleccionada.

Ilustración 3: Elementos de formulación y evaluación según variable tipo



Fuente: Elaboración CGR con base Normas Técnicas de Inversión Pública 2024.

- 2.2. Para la **formulación** de los proyectos de infraestructura educativa el Ministerio utiliza como principal instrumento el “**Informe Diagnóstico**”, elaborado por el responsable del proyecto. Este documento recopila información sobre las condiciones de los centros educativos e incorpora aspectos relacionados con el área de estudio, análisis técnicos y legales.
- 2.3. Sin embargo, este instrumento no contempla elementos esenciales requeridos para la formulación de proyectos de inversión pública, tales como la definición de objetivos, alternativas de solución, la delimitación del área de influencia, los análisis de mercado y ambientales, así como la identificación y valoración de riesgos durante el ciclo de vida del proyecto.
- 2.4. Además, se determinó que el “**Informe Diagnóstico**” responde a prácticas institucionales implementadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley n.º 10441 y no ha sido actualizada para incorporar de forma sistemática los elementos metodológicos establecidos por el SNIP para las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad.

Ausencia de elementos metodológicos para el análisis integral de la fase de preinversión

- 2.5.** En cuanto a los tipos de **evaluaciones** a la fase de preinversión aplicables para proyectos de infraestructura educativa⁵, el MEP no ha definido un procedimiento para implementar, según la tipología del proyecto, las evaluaciones económico-sociales, cualitativas y de impacto macroeconómico, exigidas por la normativa (ver ilustración 3).
- 2.6.** Por su parte, respecto de los análisis de costos que también forman parte de los tipos de evaluaciones que se deben realizar, la Administración utiliza una herramienta presupuestaria basada principalmente en el costo de la obra gris de un plano prototipo predeterminado. Sin embargo, no aplica indicadores como lo son el Valor Actual de los Costos (VAC), el Costo Anual Equivalente (CAE) y la relación Costo-Eficiencia, requeridos para analizar y comparar alternativas de inversión.
- 2.7.** Las situaciones anteriores se confirmaron en los 11 proyectos⁶ que habían concluido la fase de preinversión durante el período analizado, uno clasificado como “Formación de capital físico” y diez como “Obras y equipamiento menores”. En los respaldos documentales revisados se identificó la ausencia de elementos de formulación y evaluación requeridos por la normativa, según la tipología aplicable a cada proyecto. A partir de los resultados anteriores, se elaboró el siguiente resumen (ver detalle en ilustración 4) con el análisis de los componentes de formulación y evaluación, que se cumplen más, se cumplen menos o no se cumplen:

Ilustración 4: Resultados de la verificación de expedientes



Fuente: Elaboración CGR

⁵ Ver Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública: Perfil / Prefactibilidad / Factibilidad, Capítulo 3.

⁶ Los proyectos analizados tenían las siguientes características: 1. Estar en fase de inversión o postinversión (ya finalizada la fase de preinversión). 2. Ser priorizado con el macroproceso de Gestión de Solicitudes de Infraestructura Educativa. 3. Contar con el informe diagnóstico elaborado de marzo a diciembre de 2025. Lo anterior para ser analizados en referencia a la aplicación de la Ley n.º10441 y las Normas Técnicas de Inversión Pública 2024.

Ausencia de elementos metodológicos para el análisis integral de la fase de preinversión

- 2.8.** Además, se identificó que el análisis realizado por los responsables de los proyectos se concentra principalmente en aspectos técnicos y constructivos, tales como el tipo de obra, su tamaño, ubicación y el cumplimiento de requisitos legales, sin incorporar de manera integral las variables cualitativas y socioeconómicas que establece la normativa SNIP. Esta práctica evidencia que la formulación y evaluación de la fase de preinversión se orienta principalmente a definir las características de la obra desde el punto de vista ingenieril, más que a desarrollar el análisis integral requerido para valorar las distintas alternativas de solución.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.9.** Esta situación se presenta porque la gestión institucional ha priorizado la atención de la demanda de infraestructura educativa sobre la adaptación integral de los procesos de preinversión al SNIP. En ese contexto, la incorporación de las nuevas exigencias metodológicas se ha realizado de manera gradual, sin un mecanismo sistemático para la definición, revisión, actualización y mejora de los instrumentos y prácticas que conduzca y asegure su adopción en la formulación y evaluación de los proyectos.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.10.** El proceso operativo de la gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa debe ejecutarse en cumplimiento de la normativa establecida en el SNIP⁷, el cual se rige bajo los siguientes principios rectores: Consistencia con políticas nacionales, economía, efectividad, eficiencia, oportunidad, continuidad, gestión de riesgos, gestión ambiental, sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas. Los cuales buscan asegurar que las decisiones se sustentan en información de calidad y criterios que permitan utilizar eficaz y eficientemente los recursos públicos para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.
- 2.11.** Asimismo, el MEP debe asegurar que en el proceso operativo de la **formulación** de los proyectos, se incorporen los aspectos establecidos en la normativa vigente⁸. Esto incluye la delimitación del área de estudio, determinación del problema central y objetivos, análisis de alternativas de solución, vinculación con políticas, así como los análisis de mercado, técnicos, ambientales, legales, administrativos y de gestión de riesgos, los cuales deben ejecutarse bajo criterios institucionales para toda la infraestructura educativa, dependiendo de la tipología de cada proyecto (como se detalla en la ilustración 3).
- 2.12.** Además, en materia de **evaluación** de proyectos, la institución debe fortalecer los análisis de costos, así como definir las evaluaciones de impacto macroeconómico, cualitativo y socioeconómico que establece la normativa SNIP⁹, los cuales deben aplicarse según la tipología

⁷ Ley Sistema Nacional de Inversión Pública, n.º 10441, artículo 5 principios generales.

⁸ Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública: Perfil / Prefactibilidad / Factibilidad, Capítulo 2.

⁹ Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública: Perfil / Prefactibilidad / Factibilidad, Capítulo 3.

Ausencia de elementos metodológicos para el análisis integral de la fase de preinversión

específica de cada iniciativa de inversión que ha definido Mideplan en las Normas Técnicas de Inversión Pública¹⁰, tal y como se describió en la ilustración 3.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.13.** Se incrementa el riesgo de seleccionar alternativas de inversión que no representen la solución más adecuada para atender las necesidades de infraestructura educativa, lo que podría generar ajustes, modificaciones y reprocesos en las etapas posteriores del ciclo de vida del proyecto, con efectos sobre los plazos, los costos y el uso eficiente de los recursos públicos.
- 2.14.** Asimismo, una selección de alternativas sustentada en análisis incompletos puede limitar que los proyectos respondan de manera integral y oportuna a las necesidades de infraestructura de los centros educativos, con el consecuente riesgo de retrasar o reducir la efectividad de las soluciones requeridas por la comunidad educativa y afectar la calidad, oportunidad y pertinencia del servicio educativo.

¹⁰ Normas Técnicas de Inversión Pública emitidas por Mideplan en diciembre de 2024.

Ausencia de seguimiento en las diferentes etapas de la fase de preinversión

¿Qué encontramos?

- 3.1.** El MEP no ha implementado mecanismos sistemáticos de seguimiento y control que permitan verificar el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la normativa para las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad.
- 3.2.** Se determinó que el MEP no ha definido ni implementado instrumentos para gestionar y verificar el cumplimiento de los elementos requeridos durante la fase de preinversión, entre ellos la inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, la programación y el monitoreo de las actividades. Esta condición se reflejó también en los expedientes analizados, en los cuales no se evidenció, según correspondiera, documentación que acreditara el cumplimiento de dichos requerimientos o sustentara su no aplicación.
- 3.3.** Asimismo, se verificó que el MEP carece de una programación integral para la gestión de los proyectos de infraestructura educativa durante la fase de preinversión y para todo el ciclo de vida de los proyectos, y que además, no cuenta con instrumentos que permitan monitorear y controlar, para cada una de sus etapas, el desarrollo de actividades, los entregables, la ruta crítica, los tiempos y los recursos asociados.
- 3.4.** A su vez, en los expedientes analizados no se evidenció la emisión del aval técnico por parte del responsable del proyecto que acredite la conclusión de las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, ni la declaratoria de viabilidad requerida para avanzar a la fase de inversión. Por consiguiente, no se identificó documentación que acredite la revisión y validación formal de los productos generados en cada etapa y el cumplimiento de los requerimientos aplicables.
- 3.5.** Además, se identificó una gestión de la información desarticulada, basada en expedientes administrados de forma independiente, sin una herramienta institucional que integre la información de los proyectos durante la fase de preinversión y permita disponer de información oportuna y trazable sobre su avance y cumplimiento de los requerimientos aplicables.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.6.** De acuerdo con lo manifestado por Administración, esta situación se relaciona con brechas de conocimiento y experiencia técnica en el uso de herramientas de seguimiento durante la fase de preinversión¹¹; así como con el proceso de transición y adaptación institucional derivado de la entrada en vigencia de la Ley n.º 10441 y de las Normas Técnicas de Inversión Pública¹².

¹¹ En el taller de causas y opciones de solución, realizado el 16 de julio de 2026, con personal de la DIE, se documentó aspectos como: a) que la metodología de formulación fue diseñada con anterioridad a la entrada en vigencia de la normativa del SNIP, por lo que aún requiere ser ajustada e integrada a dicho marco normativo, b) que es necesario actualizar los manuales de procedimientos de la DIE, incorporando los cambios derivados de la reorganización institucional y de la implementación del SNIP, c) que la incorporación de los lineamientos del SNIP ha sido gradual, coexistiendo procedimientos históricos de la DIE con las nuevas disposiciones metodológicas emitidas por Mideplan.

¹² Según oficios n.º DM-DVM-PICR-DPI-0031-2026 del 29 de enero de 2026 y n.º DM-UPSE-0008-2026 del 16 de febrero de 2026.

Ausencia de seguimiento en las diferentes etapas de la fase de preinversión

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.7.** La gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa debe incorporar mecanismos de seguimiento y control que permitan verificar el cumplimiento de los estudios y decisiones previstos por las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, antes de avanzar a la fase de inversión. Estos mecanismos deben generar evidencia suficiente sobre la conclusión de cada etapa, la viabilidad del proyecto al finalizar la fase de preinversión y el cumplimiento de las criterios aplicables, de manera que las decisiones institucionales se adopten sobre información verificable y oportuna¹³.
- 3.8.** Asimismo, la gestión de la fase de preinversión debe apoyarse en procesos de monitoreo que permitan programar, supervisar y controlar el avance de la cartera de proyectos, mediante información integrada, actualizada y trazable sobre el cumplimiento de las actividades, entregables, plazos y demás requerimientos establecidos durante el ciclo de preinversión. Dichos mecanismos deben facilitar el seguimiento de los proyectos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el SNIP, incluyendo aquellas relacionadas con el Banco de Proyectos de Inversión Pública¹⁴.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.9.** La ausencia de mecanismos sistemáticos de seguimiento y control limita la capacidad del MEP para determinar, con evidencia suficiente y verificable, si un proyecto ha cumplido los requerimientos de cada etapa y se encuentra en condiciones de continuar hacia la fase de inversión. En consecuencia, se incrementa el riesgo de que las decisiones sobre la continuidad de los proyectos se adopten sin una validación integral de los productos, estudios y resultados obtenidos durante la fase de preinversión.
- 3.10.** Esto incrementa, además, el riesgo de que los proyectos que no cuenten con estudios completos o suficientemente validados, avancen hacia etapas posteriores y requieran ajustes, rediseños o modificaciones, con efectos sobre los plazos, los costos y el uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo, podría limitar la atención oportuna de las necesidades de infraestructura de la comunidad educativa y afectar la oportunidad, seguridad y pertinencia del servicio educativo.

¹³ Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, n.º 10441; Reglamento para la implementación de la Ley n.º 10441 y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (Decreto Ejecutivo n.º 45163-PLAN-H); Guías Metodológicas Generales para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad); Ley General de Control Interno n.º 8292; Normas de Control Interno para el Sector Público.

¹⁴ Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública n.º 10441; Reglamento para la implementación de la Ley n.º 10441 y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (Decreto Ejecutivo n.º 45163-PLAN-H); Normas Técnicas de Gestión y Control de las Inversiones Públicas vigentes; Ley General de Control Interno n.º 8292; Normas de Control Interno para el Sector Público.

Responsables

- Al señor José Leonardo Sánchez Hernández Ministro de Educación Pública, o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposición	Plazo
D1. Definir, oficializar e implementar, en coordinación con las Direcciones de Infraestructura Educativa y de Planificación Institucional, las acciones para adaptar la estructura organizativa actual y del proceso operativo del MEP relativa a la fase de preinversión en los proyectos de infraestructura educativa de conformidad con los artículos 1, 3 inciso a), 6) inciso a), 8 incisos b), c), e), 10 de la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública n.º10441 con el propósito de gestionar esta fase de manera integral, articulada y coordinada, con responsabilidades definidas, puntos de decisión y procesos formalizados para la formulación y evaluación de proyectos. Dicha adaptación deberá contener elementos mínimos tales como: - Un cronograma de ejecución con las principales actividades, fechas de ejecución, indicadores de logro, entregables y responsables, que permita la adaptación de la estructura organizativa actual y del proceso operativo de la fase de preinversión a la normativa SNIP. Ver párrafos 1.1 a 1.11. - Incorporación de los elementos de formulación y evaluación establecidos en la normativa SNIP en la estructura organizativa y el proceso operativo del MEP de la fase de preinversión, considerando la tipología de cada proyecto de inversión. Ver párrafos 2.1 a 2.14.	Para acreditar el cumplimiento de la disposición, se deberá remitir a la Contraloría General: - A más tardar el 15 de marzo de 2027, una certificación que haga constar la definición y la oficialización del cronograma de ejecución de la adaptación de la estructura organizativa y proceso operativo de la fase de preinversión. - A más tardar el 15 de junio de 2027, una certificación que haga constar la incorporación de elementos de formulación y evaluación en la estructura organizativa y el proceso operativo de la fase de preinversión del MEP. - A más tardar el 28 de enero de 2028, un informe que acredite el avance en los resultados de la implementación de dichas acciones de adaptación.
D2. Definir, oficializar e implementar, en coordinación con las Direcciones de Infraestructura Educativa y de Planificación Institucional, mecanismos de seguimiento y control para la gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa, considerando la tipología de cada proyecto de inversión, de forma que establezca el cumplimiento integral y sistematizado de aspectos como la inscripción al Banco de Proyectos de Inversión Pública, la programación de los proyectos y la emisión de los avales técnicos correspondientes, de conformidad con los artículos 6 inciso a), 8 incisos b), c), e), de la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública n.º10441, con la finalidad de obtener información oportuna sobre el avance de los proyectos en la fase de preinversión y se facilite la toma de decisiones. Ver párrafos 3.1 a 3.10.	Para acreditar el cumplimiento de la disposición, se deberá remitir a la Contraloría General: - A más tardar el 31 de mayo de 2027, una certificación que haga constar la definición y la oficialización del mecanismo, y la evidencia de su comunicación formal a todas las dependencias involucradas. - A más tardar el 28 de enero de 2028, un informe que acredite los avances de la implementación de dicho mecanismo.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en el Ministerio de Educación Pública sobre el cumplimiento normativo y técnico de fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si la gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública se ejecuta conforme a la normativa aplicable, de manera que se cuente con información de calidad para la toma de decisiones. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al Ministro de Educación Pública mediante el oficio n.º DFOE-CAP-0611(06323)-2026 del 26 de mayo de 2026 y el oficio n.º DFOE-CAP-0969 del 24 de junio de 2026. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la(s) Administración(es):

- **Objetivo:** Determinar si la gestión de la fase de preinversión de los proyectos de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública se ejecuta conforme a la normativa aplicable, de manera que se cuente con información de calidad para la toma de decisiones.
- **Alcance:** El período de análisis comprende del 22 de marzo al 31 de diciembre de 2025, ampliándose en los casos en que se considere pertinente.

Fuentes de criterios: Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política de la República de Costa Rica	11 y 76.
Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, n.º 3481	1.
Ley Sistema Nacional de Inversión Pública, n.º 10441	1, 2, 3 inciso a), 4, 5, 6 inciso a), 7, 8 incisos b), c), d), e) y j), 9, 10, 11, 13, 14, 15 y 17.
Ley General de la Administración Pública, n.º 6227	4, 11 y 16.
Ley General de Control Interno, n.º 8292	7, 8, 13 y 15.
Ley General de Contratación Pública, n.º 9986	37

Marco General de la auditoría

Ley de Juntas de Educación, n.°10631	1 y 2.
Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, DE n.° 37735-PLAN	2 incisos 6) y 46), 21 inciso h), 28 incisos d) y h), y 47
Decreto Ejecutivo Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública, n° 38170-MEP	36 quáter, 42 aa) y ab), 154 y 159 incisos g), h) y 160.
Reglamento para la implementación de la Ley n.° 10441 y el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, DE n.° 45163-PLAN-H	9,14, 21, 23, 26, 27 y 29
Reglamento Ley General de Contratación Pública, DE n.° 43808-H	178 y 179
Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, n.° 38249-MEP	133, 134, 135, 136, 137 y 147.
Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública: Etapa de Perfil	Capítulos 1, 2 y 3.
Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública: Etapa de Prefactibilidad	Capítulos 1, 2 y 3.
Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública: Etapa de Factibilidad	Capítulos 1, 2 y 3.
Normas Técnicas de Inversión Pública, 2024.	Normas 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 1.5.1.1, 1.5.4, 1.6, 1.8 y Anexo II.
Normas de Control Interno para el Sector Público	Normas 1.4, 2.5.2, 4.1,4.2, 4.4, 4.5, 4.5.1, 4.5.2, 4.6, 5.1, 5.6, 6,1 y 6,3

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

Para el desarrollo de la auditoría se utilizaron entrevistas, análisis documental, consultas escritas y otras técnicas dirigidas a evaluar transversalmente la gestión institucional de la fase de preinversión. De manera complementaria, se verificaron 11 expedientes de proyectos de infraestructura educativa, que cumplieron con los siguientes criterios para la aplicación de la Ley n.°10441 y las Normas Técnicas de Inversión Pública 2024: 1. expedientes de proyectos que habían concluido dicha fase durante el período analizado y que cumplieran los criterios definidos para su revisión: 2. que se haya priorizado con el macroproceso de Gestión de Solicitudes de Infraestructura Educativa, y 3. que el informe diagnóstico tuviera fecha de

Marco General de la auditoría

elaboración de marzo a diciembre 2025; a partir de lo anterior se seleccionaron los siguientes centros educativos: Escuela Bananito, Colegio Alejandro Quesada, Escuela Alvaro Terán, Escuela Corazón de Jesús, Escuela San Miguel Oeste, Escuela Punta de Lanza, Liceo de Costa Rica, Escuela Los Ángeles, Escuela Lucila Gurdian Morales, Escuela Duchäbl y Escuela San Rafael. En conjunto, estos proyectos representan una inversión estimada de ₡2.793 millones en infraestructura educativa. Los resultados de esta verificación se circunscriben a los expedientes examinados y se valoraron conjuntamente con la evidencia institucional obtenida mediante las demás técnicas de auditoría.

Comunicación preliminar

El 08 de setiembre de 2026 se realizó la comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones que se derivan de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, de modo virtual por la plataforma de Google Meet, con la participación de Leonardo Sánchez Hernández, Ministro de Educación Pública, Pamela Quirós Espinoza, Directora de Infraestructura Educativa (DIE) y Pablo Pablo Acuña Ramírez, Director de Planificación Institucional (DPI).

El borrador del informe fue remitido el 03 de setiembre de 2026 mediante el oficio DFOE-CAP-1530 (11866). Al respecto, mediante oficio n.º CARTA-DM-1741-2026 del 14 de setiembre de 2026 suscrito por José Leonardo Sánchez Hernández, Ministro de Educación Pública, se remiten observaciones sobre el contenido del documento, mismas que una vez valoradas, fueron atendidas por medio del oficio n.º DFOE-CAP-1598 del 17 de setiembre de 2026.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Humberto Perera Fonseca.