

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-03044

El Modelo de financiamiento de centros educativos en Costa Rica: las juntas de educación y administrativas

Tatiana Beirute Brealey
Maria Loreto Biehl
Gregory Elacqua
Juan Margitic
Agustina Thailinger

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Educación

Noviembre 2024



El Modelo de financiamiento de centros educativos en Costa Rica: las juntas de educación y administrativas

Tatiana Beirute Brealey
Maria Loreto Biehl
Gregory Elacqua
Juan Margitic
Agustina Thailinger

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Educación

Noviembre 2024



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

El modelo de financiamiento centros educativos en Costa Rica: las juntas de educación y administrativas / Tatiana Beirute Brealey, Maria Loreto Biehl, Gregory Elacqua, Juan Margitic, Agustina Thailinger.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 3044)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Education-Finance-Costa Rica. 2. Education and state-Costa Rica. 3. Educational equalization-Costa Rica. 4. Decision making-Costa Rica. I. Beirute Brealey, Tatiana. II. Biehl, María Loreto. III. Elacqua, Gregory M., 1972 - IV. Margitic, Juan. V. Thailinger, Agustina. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VI. Serie. IDB-TN-3044

Palabras Clave: Financiamiento educativo, Descentralización educativa, Centro de padres, Gestión escolar, Equidad educativa y Costa Rica

Códigos JEL: I22 , I28 , H75, H77 y H52

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





EL MODELO DE FINANCIAMIENTO DE CENTROS EDUCATIVOS EN COSTA RICA:

LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN
Y ADMINISTRATIVAS

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	5
JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS: LA LÓGICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	8
JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS EN COSTA RICA: CONSIDERACIONES GENERALES	12
Composición e integrantes	13
Funciones principales.....	14
Programas clave: equidad e infraestructura	15
Fuentes de financiamiento.....	19
TOMA DE DECISIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS	23
Instrumentos de planificación estratégica de la política educativa.....	24
Actores que inciden en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos a nivel de centro educativo	25
Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	27
RADIOGRAFÍA DE LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS EN COSTA RICA: UNA ENCUESTA REVELADORA	28
ANÁLISIS DE DATOS Y TENDENCIAS: LA EJECUCIÓN DE RECURSOS EN 2021 Y 2022	31
INEFICIENCIAS Y DESAFÍOS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS	36
Ineficiencias estructurales	37
Ineficiencias producto de la conformación de las juntas.....	43
Ineficiencias relacionadas con la coordinación.....	46
MEJORANDO EL MODELO DE JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS: RECOMENDACIONES CLAVE	48
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

Autores

Tatiana Beirute Brealey

Maria Loreto Biehl

Gregory Elacqua

Juan Margitic

Agustina Thailinger

Con la colaboración de

Karla Acuña Salas

Silvana Diaz Salazar



Web: <https://www.fundacioncaricaco.org>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/fundacion-caricaco-cr>

INTRODUCCIÓN

El financiamiento de la educación en Costa Rica está establecido en su Constitución Política, cuyo artículo 78 señala que, al menos el 8% del Producto Interno Bruto debe destinarse a la educación. Este porcentaje se definió en una reforma constitucional del año 2011 (previamente, el mínimo era el 6%), que también estableció que este aumento debía hacerse de manera gradual. Esto se cumplió en los años siguientes. Sin embargo, debido sobre todo a la complicada situación fiscal del país, el porcentaje del PIB destinado a esta área dejó de aumentar a partir de 2018. A pesar de ello, sigue siendo alta en términos comparativos: es superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (6,71% en 2020 en Costa Rica frente a 4,25% en ALC) y al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (5,26% en el 2020).

Si excluimos los recursos destinados a la educación superior, la inversión real por estudiante en Costa Rica continúa siendo lo más alta en la región, pero está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE. Por ejemplo, en el 2018, Costa Rica invirtió alrededor de US\$4.000 por estudiante, mientras que el promedio de la OCDE rondó los US\$9.000 (PEN, 2021). Esta brecha se observa en todos los niveles educativos.

El impacto del incremento de los recursos invertidos en educación se evidencia principalmente en una mayor cobertura. Según los datos del Ministerio de Educación Pública (MEP), en 2021, la cobertura en preescolar alcanza el 86%, mientras que en primaria supera el 90%. Sin embargo, en secundaria (III Ciclo y educación diversificada), el aumento ha sido menos significativo y muestra porcentajes más bajos, particularmente el nivel de secundaria diversificada (59%).

A pesar de que ha disminuido desde 2018, la inversión en educación en Costa Rica es superior al promedio de ALC y al promedio de los países de la OCDE.

A pesar de los avances en cobertura, aún persisten fuertes problemas de exclusión educativa y una distribución inequitativa de recursos que afectan la calidad del sistema educativo. En términos de exclusión, pese a que en los últimos años el país ha logrado disminuir la deserción escolar temprana¹, ésta sigue siendo elevada. El abandono comienza a partir de 8º grado. Las razones son diversas y multidimensionales, y entre ellas se encuentran la situación económica, la falta de interés, la falta de acompañamiento del centro educativo, problemas de aprendizaje, poco atractivo de la educación y responsabilidades de cuidado, entre otras. Además, la exclusión educativa en Costa Rica muestra diferencias de género y nivel socioeconómico. Por ejemplo, a nivel nacional, uno de cada cinco estudiantes abandona la escuela, mientras que esta cifra se eleva a uno de cada tres para el 20% más pobre de la población (CIMA, 2020).

En cuanto a los resultados educativos, los aprendizajes de las personas estudiantes medidos por las pruebas PISA² son bajos. Aunque superan el promedio Latinoamericano, están por debajo de los países de la OCDE e incluso de México, Chile y Uruguay (CIMA, 2018). En términos de trayectorias, los aprendizajes obtenidos no han mejorado significativamente a lo largo de los años. Por ejemplo, en el caso de la lectoescritura los hallazgos de las pruebas PISA 2015 y 2018, no registraron mayor avance (PEE, 2021). Esto también puede observarse en las pruebas FARO³, cuyas conclusiones de 2021 indican que la mayoría de los estudiantes se ubica en el nivel 2 (93% en Español, 89% en Matemática y 77% en Ciencias), seguido por el nivel 1 (4%, 8% y 17%, respectivamente) y por último el nivel 3 (3%, 3% y 6%, respectivamente). Una vez más, los resultados son menores de lo esperado para el nivel de gasto del país. Además, persisten brechas significativas entre quintiles de ingreso y según género (CIMA, 2021)⁴.

Costa Rica también enfrenta desafíos en términos de rezago educativo. En 2020, solo el 75% de los estudiantes en tercer ciclo y el 54% en educación diversificada estaban dentro del rango de edad oficial del MEP. Además, en ese mismo año, el porcentaje de población de secundaria (técnica y académica) que finaliza esta etapa educativa en el tiempo reglamentario era inferior al 60% (PEE, 2021).

Ante estos resultados, es necesario preguntarse sobre los factores que explican los bajos retornos de la inversión en educación en el país y cómo afecta el sistema de financiamiento utilizado.

Los recursos asignados anualmente al MEP se distribuyen en nueve programas presupuestarios⁵. La mitad de ellos se destinan al programa 573, que se enfoca principalmente en los costos de la planilla docente; le sigue el Programa 550, dirigido primordialmente a la educación superior, y en tercer lugar, el programa 558, que abarca los recursos para costear los programas de equidad como comedores escolares, transporte estudiantil y ayudas económicas, entre otros. En el 2019, el Programa 573 representó el 62% de los recursos; el 550, el 21%, y el 558, el 10% del gasto (Angulo, s/f).

1. La tasa de abandono escolar temprano se calcula como la proporción de jóvenes entre 18-24 años que terminaron la secundaria baja como máximo nivel educativo y no están asistiendo a ningún nivel de educación adicional.

2. PISA es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, cuyo objetivo es medir la capacidad de los alumnos de 15 años para utilizar sus conocimientos y habilidades de Lectura, Matemáticas y Ciencias para afrontar los retos de la vida real (<https://www.oecd.org/pisa/pisa-es/>).

3. Las Pruebas Nacionales de Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO) buscaban conocer el nivel de desempeño de los aprendizajes esperados en las asignaturas de Español, Ciencias y Matemáticas, así como el avance en las habilidades y el conocimiento. Se aplicaron únicamente en el año 2021.

4. 81 y 91 puntos de diferencia equivalen aproximadamente a dos años de escolaridad.

5. Los nueve programas presupuestarios son: 550. Definición y Planificación de la Política Educativa; 551. Servicios de Apoyo a la Gestión; 553. Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo; 554. Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo; 555. Aplicación de la Tecnología a la Educación; 556. Gestión y Evaluación de la Calidad; 557. Desarrollo y Coordinación Regional; 558. Programas de Equidad; 573. Implementación de la Política Educativa.

La administración y gestión de los gastos en la nómina docente se realiza mayoritariamente a nivel central del Ministerio, mientras que la ejecución de las partidas presupuestarias de otros programas presupuestarios, incluidos la mayor parte de los programas de equidad, se transfiere a las juntas de educación (primaria) y administrativas (secundaria), consideradas órganos auxiliares de la administración pública. La erogación de fondos hacia las juntas es la segunda más importante que realiza el MEP, representando alrededor del 25% de los fondos, solo superada por la transferencia de recursos para la educación superior (CGR, 2020). Entre 2015 y 2019, los montos transferidos a las juntas oscilaron entre el 0,6% y el 0,9% del PIB (CGR, 2020).

Dada su importancia en el presupuesto, esta nota técnica analiza el funcionamiento del modelo de las juntas de educación y administrativas de Costa Rica. Así, en la primera sección, se discuten los **beneficios y desventajas de la descentralización de los sistemas educativos**. Seguidamente, se describe el modelo costarricense de juntas, su **composición, funciones, programas ejecutados y fuentes de financiamiento principales**. En la tercera sección, se destaca **la forma en la que estos organismos toman sus decisiones y se analiza la situación en torno a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes**. En el cuarto apartado se profundiza en su **caracterización** a partir de los resultados de una encuesta realizada por la Fundación Caricaco, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Educación Pública en noviembre de 2022. A continuación, en la quinta sección se analiza **cómo las juntas han ejecutado los recursos de dos de sus principales fuentes de financiamiento en 2021 y 2022**. Finalmente, en la sexta sección se resumen las **posibles fuentes de ineficiencia del modelo**, y en el último apartado, se presentan **recomendaciones de mejora**, tanto para el caso costarricense como para otros sistemas educativos interesados en trabajar bajo modelos de descentralización que cuenten con un cierto nivel de autonomía para los centros educativos y participación comunitaria.

Esta nota técnica analiza el funcionamiento del modelo de las juntas de educación y administrativas de Costa Rica.



JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS: LA LÓGICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA



A nivel global, existen diversos modelos de financiamiento y administración de recursos educativos. Algunos favorecen la centralización en términos de asignación y uso de fondos, mientras que otros adoptan grados variables de descentralización, ya sea a nivel regional, federativo, municipal, distrital o incluso de consejos locales. Además, en cada uno de ellos pueden darse distintos grados de autonomía sobre el uso de estas partidas presupuestarias.

Los estudios que han analizado las ventajas y desventajas de la descentralización en la eficiencia de la provisión de servicios públicos en general y educativos en particular son numerosos. Entre las ventajas, se incluye la capacidad de alinear mejor las decisiones políticas con las necesidades comunitarias, partiendo del supuesto de que la entidad local tiene un mejor conocimiento de las necesidades y preferencias de su población (Faguet y Pöschl, 2015). Otro argumento a favor se relaciona con la rendición de cuentas, suponiendo que la proximidad entre estas entidades y la población beneficiaria promueve un mayor nivel de responsabilización sobre la calidad de los servicios que se brindan, convirtiendo la rendición de cuentas en un incentivo para que las personas responsables de estos servicios mejoren su calidad (Elacqua *et al.*, 2021). La descentralización también permite adaptar la educación a las necesidades locales y fomenta la colaboración con las comunidades (Rivas, 2021).

Un estudio sobre la reforma de 1988 en Gran Bretaña, que permitió a las instituciones de educación secundaria optar por la autonomía con financiamiento directo del Gobierno central, destacó logros significativos para las instituciones que adoptaron esta medida (Clark, 2009 citado por Elacqua *et al.*, 2021). También existen análisis que apuntan a los efectos positivos de la descentralización en los resultados académicos de los estudiantes en países como Argentina, Corea, Chile, Colombia y Suiza (Elacqua *et al.*, 2021). En algunos países de la OCDE, una investigación resaltó la importancia de que los centros educativos tengan cierto nivel de autonomía presupuestaria para adaptarse a las necesidades y prioridades locales, y los resultados de las pruebas PISA han mostrado una relación positiva entre autonomía, rendición de cuentas y el desempeño de los estudiantes (OCDE, 2022).

Sin embargo, también existen argumentos en contra de los modelos de descentralización, como las dificultades para planificar y supervisar el uso de los recursos de acuerdo a los resultados esperados, el riesgo de que los intereses políticos o económicos de élites o grupos locales influyan en la gestión y las diferencias en las capacidades de gestión en cada localidad para administrar los centros educativos o grupos de centros educativos, entre otras (Elacqua *et al.*, 2021). “Administrar y asignar los fondos de manera efectiva requiere de tiempo, capacidad administrativa y una preparación adecuada de los equipos escolares” (OCDE, 2017:

Entre las ventajas de la descentralización en la provisión de servicios educativos se incluye una mayor capacidad para alinear las decisiones políticas con las necesidades locales y una mejor disposición hacia la rendición de cuentas.

19), y esto no puede garantizarse en todas las localidades, lo que termina por ampliar inequidades. En esta línea, algunos estudios que analizan los resultados de evaluaciones internacionales han encontrado un impacto positivo de la descentralización, pero concentrada en países desarrollados y de alto rendimiento (Falch y Fischer, 2012 y Hanushek, Link y Woessman, 2013, citados en Elacqua *et al.*, 2021).

En países como Estados Unidos y Canadá, la administración de los centros educativos recae en las juntas escolares (*school boards*), que son las encargadas de administrar las instituciones dentro de su jurisdicción, aunque su estructura y funciones pueden variar según el estado o provincia. En América Latina, algunos países como Uruguay tienen altos niveles de centralización, mientras que otros operan bajo modelos descentralizados. Los modelos difieren de país en país: Argentina ejecuta su presupuesto a nivel provincial (de los Estados federados); Brasil combina financiamiento municipal para educación preescolar, primaria y secundaria inicial, y estatal para secundaria inicial y superior; Chile combina financiamiento y administración de escuelas públicas, a través de municipalidades y Servicios Locales de Educación Pública⁶, junto con escuelas privadas subvencionadas (funcionan con financiamiento público); y en Colombia, cada estado distribuye los recursos a las entidades territoriales centralizadas⁷ (Elacqua *et al.*, 2020). Otros países cuentan con juntas locales encargadas de ciertas funciones de administración de los centros educativos e incluso de la ejecución de presupuesto. Un ejemplo de esto es el de las juntas regionales y distritales, en República Dominicana; las Organizaciones de Padres de Familia, en Guatemala y las juntas de educación y administrativas, en Costa Rica.

En el caso costarricense, desde el siglo XIX, el Ministerio de Educación Pública comenzó a desarrollar su modelo de juntas para establecer un cierto grado de descentralización de la gestión de los centros educativos, primero a nivel municipal y luego a nivel institucional. Este modelo apuesta por una estructura que da cierta autonomía a actores locales y centros educativos para que, conjuntamente, puedan tomar decisiones sobre cómo invertir sus recursos educativos, buscando con ello elevar la pertinencia, eficacia y eficiencia de dicha inversión, incidiendo positivamente en los estudiantes y atendiendo mejor sus necesidades educativas. Sin embargo, es importante destacar que las juntas no administran todos los recursos de las instituciones (por ejemplo, la asignación y administración de los recursos humanos se realiza principalmente a nivel central).⁸

Los argumentos en contra de la descentralización alegan dificultades de planificación y supervisión del uso de los fondos.

6. Los Servicios Locales de Educación Pública son entidades de carácter público con presencia en todo el país, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su función principal es garantizar la calidad, la mejora constante y la equidad en la provisión de servicios educativos, teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad educativa.

7. Las entidades territoriales de Colombia son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

8. Más adelante se profundiza en cuáles son las transferencias que se realizan a las juntas.

De acuerdo con algunos actores vinculados a las juntas de educación y administrativas que fueron consultados para la elaboración de una sistematización de este modelo, realizada por el BID en el año 2023, la existencia de las juntas en Costa Rica favorece la participación comunitaria, al ser las personas cercanas al centro educativo quienes trabajan en proyectos y gestiones que buscan mejorar estas instituciones. Además, estas personas, gracias a su conocimiento del entorno local, pueden identificar las principales necesidades de estos centros y de sus estudiantes y trabajan a su favor, apoyando su desarrollo con recursos locales y favoreciendo la construcción de un sentido de pertenencia y apropiación, que puede tener implicaciones positivas en el ámbito educativo y en el desarrollo.

Desde una perspectiva pedagógica, el modelo busca evitar que los directores se vean sobrecargados con tareas administrativas que le restan tiempo para desarrollar su liderazgo pedagógico. La experiencia de los países de la OCDE que han optado por modelos de descentralización que brindan mayor autonomía a los centros educativos a través de sus líderes ha señalado tensiones entre el liderazgo pedagógico y el administrativo (OCDE, 2017). Las juntas representan una opción para mitigar estas tensiones al mantener el interés en proporcionar mayor autonomía al centro educativo sin sobrecargar a sus responsables con tareas administrativas que los alejan de las más pedagógicas.

Sin embargo, para que ello ocurra se requiere de una gestión eficiente de los recursos por parte de las juntas pues de lo contrario el modelo puede incurrir en una sobre carga en los directores. Asimismo, desde el punto de vista administrativo, la existencia de las juntas posibilitan un sistema de pesos y contra pesos en la gestión presupuestaria de los centros educativos.

El modelo de juntas en Costa Rica también puede presentar ciertos desafíos relacionados con las capacidades de las personas que las integran, debilidades en los mecanismos de transparencia y la posibilidad de que intereses locales o élites políticas puedan influir en la gestión y, en algunos casos, dar lugar a actos de corrupción.

El modelo de juntas costarricense apuesta por una estructura que da cierta autonomía a actores locales y centros educativos para que, conjuntamente, puedan tomar decisiones sobre cómo invertir sus recursos educativos.



JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS EN COSTA RICA: CONSIDERACIONES GENERALES

Las juntas de educación y administrativas en Costa Rica son órganos auxiliares de la administración pública que han existido en el país desde el siglo XIX y han experimentado cambios y evoluciones a lo largo de los años. En 1957, con la promulgación de la Ley Fundamental de Educación, Ley N°2160, se estableció su rol como “delegaciones de las municipalidades.” Asimismo, el artículo 42 establece su condición de organismos auxiliares de la Administración Pública con el propósito de “asegurar la integración de la comunidad y la escuela”.

Además, la legislación establece que la potestad de nombrar y destituir a las personas integrantes de estas entidades recae sobre el Concejo Municipal. En otras palabras, el origen de las juntas de educación y administrativas, que data de hace más de un siglo, hace que éstas mantengan, al menos en teoría, un vínculo con la organización municipal.

Composición e integrantes

Según el artículo 10 del Reglamento General de juntas de educación y juntas administrativas, éstas deben estar conformadas por **cinco miembros principales: presidente, vicepresidente, secretario, vocal 1 y vocal 2.** En el Cuadro 1, se describen algunas de las funciones principales de cada uno de estos miembros según lo establecido en la normativa:

Cuadro 1. Funciones de los integrantes de las juntas de educación y administrativas

Integrantes de las juntas	Principales funciones
Presidente	Orden del día. Debe garantizar que la Junta cumpla con la normativa vigente. Con su voto puede resolver un caso de empate. Firma con el Tesorero-Contador las órdenes de retiro de fondos, órdenes de pago y de cheques correspondientes. Prepara y firma, con el Tesorero-Contador, los informes anuales de rendición de cuentas a la comunidad sobre los movimientos de fondos.
Vicepresidente	Ejerce las funciones del Presidente en su ausencia temporal o definitiva.
Secretario	Levanta las actas de las sesiones de la junta garantizando que los acuerdos adoptados se reflejen en éstas. Custodia y administra el registro de las actas, correspondencia y demás documentación de la junta.
Vocal 1 Vocal 2	El vocal que corresponda preside la Junta en caso de ausencia del presidente y vicepresidente, de forma temporal o definitiva, hasta que se llenen las vacantes.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento General de juntas de educación y juntas administrativas.

Los requisitos para ser integrante de una junta son los siguientes:

- a) Ser costarricense o extranjero con cédula de residencia vigente.
- b) Ser mayor de edad.
- c) Saber leer y escribir.
- d) No tener antecedentes penales.
- e) Estar incluido en la terna presentada por el MEP, según lo establece la normativa vigente, y el procedimiento establecido en el artículo 12 del Reglamento.





En otras palabras, la normativa no especifica requisitos particulares en términos de educación básica (por ejemplo, escolaridad) o de capacitación posterior adicional para poder ejercer funciones en la junta.

El Reglamento establece que las Direcciones Regionales de Educación (DRE) tienen la responsabilidad de coordinar procesos de capacitación para las personas integrantes de estos órganos.

Funciones principales

Las juntas de educación y administrativas en Costa Rica gozan de “personalidad jurídica plena, patrimonio propio del cual pueden disponer y competencias y funciones específicas en el ámbito de la educación pública” (CGR, 2020). Esto significa que están sujetas a las políticas y lineamientos establecidos por el MEP, pero no mantienen una relación de subordinación jerárquica con esta entidad.

De acuerdo con el Reglamento de juntas, éstas tienen a su cargo un total de **21 funciones y atribuciones**, de las cuales destacan las siguientes:

-  **Elaborar el presupuesto del centro educativo**, con base en el Plan Anual de Trabajo (PAT) diseñado por el director de la institución, y presentarlo ante la Dirección Regional de Educación (DRE) para su aprobación.
-  **Ejecución de los recursos públicos** que les hayan sido transferidos para el funcionamiento operativo del centro educativo. (por ejemplo, contrataciones de personal de comedores, guardas, jardinería, etc y de servicios como alimentos, luz, agua, internet, seguridad, etc)
-  **Realización de procesos de adquisición de bienes y servicios**, respetando los procedimientos de contratación establecidos. (por ejemplo, contrataciones de personal de comedores, guardas, jardinería, etc y de servicios como alimentos, luz, agua, internet, seguridad, etc”)
-  **Formulación y desarrollo de proyectos** orientados al desarrollo de **infraestructura educativa**.

➤ **Gestión de los procesos relacionados con la prestación de los servicios del comedor y transporte estudiantil** en sus diversas modalidades.

➤ Implementación de estrategias y acciones para **generar fondos propios**.

➤ **Preparación de informes de gestión y de ejecución de los recursos** y rendición de cuentas ante los actores correspondientes y la comunidad educativa.

➤ Otras acciones de tipo administrativo y dirigidas al desarrollo del centro educativo.



Programas clave: equidad e infraestructura

Las funciones establecidas por el Reglamento de juntas de educación y administrativas están estrechamente relacionadas con la implementación de diversos programas del MEP en los centros educativos. Dos de los más importantes, en términos de recursos financieros y carga de responsabilidades que representan, son los **Programas de Equidad** y el **desarrollo de la infraestructura educativa**.

Los **Programas de Equidad** engloban las iniciativas que el MEP desarrolla a través de la Dirección de Programas de Equidad (DPE). Esta Dirección tiene como objetivo principal “reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, mejorando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos, promoviendo el manejo integral de los distintos programas sociales del MEP, específicamente los relacionados con los servicios de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y becas”, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP. En el siguiente cuadro se detallan algunas consideraciones importantes respecto a la ejecución de los dos programas de equidad más grandes y destacados: comedores escolares y transporte estudiantil.

Cuadro 2. Principales programas de equidad que ejecutan las juntas de educación y administrativas

Programa	Objetivo	Servicios	Criterios de asignación	Funciones de las juntas
Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)	Ofrecer una alimentación complementaria y promover hábitos alimentarios saludables en la población estudiantil, aprovechando este espacio para ofrecer alimentos nutritivos, reforzar prácticas de higiene y fomentar comportamientos adecuados en torno a la alimentación diaria.	Brinda subsidios para: a) Adquisición de alimentos. b) Contratación de personal para la operación del comedor. c) Equipamiento y mejoras a la infraestructura del comedor. d) Desarrollo de proyectos productivos en centros educativos. e) Apoyo con material técnico, recursos didácticos y capacitación para el desarrollo de huertas estudiantiles y programas de Educación para la Salud.	La cobertura se enfoca en estudiantes que cumplen con los siguientes indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Procedentes de familias con ingresos económicos bajos. • Con problemas en su estado nutricional. • Con necesidades educativas especiales. • Jóvenes embarazadas, madres solteras. • Con sospecha de riesgo psicosocial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar el proceso de contratación del proveedor de alimentos, ya sea para el plato servido o para preparar en comedor. • Generar recursos propios, cuando estos sean necesarios, para completar, el costo real del almuerzo. • Supervisar el cumplimiento del menú establecido. • Realizar evaluaciones periódicas de costo y calidad de los productos y proveedores. • Contratar el personal de los comedores (personal propio). • Comprar utensilios y equipo básico de cocina, así como realizar reparaciones y mantenimiento del comedor. • Mantener un libro de inventario general. • Comprar insumos necesarios para el desarrollo del programa de huertas escolares.
Programa de transporte estudiantil	Brinda apoyo económico para que los estudiantes que tengan dificultades para acceder a la educación debido a su condición socioeconómica o a la distancia hasta el centro educativo público puedan tener acceso al transporte necesario para garantizar su derecho fundamental a la educación.	Se implementa a través de cuatro modalidades. La que compete a las juntas es la denominada “Ruta por Subsidio”, que consiste en brindar al estudiante (o directamente al transportista con previa autorización del estudiante) un subsidio para que pueda costear su traslado al centro educativo.	Es de tipo selectivo según los siguientes requisitos: a) Estar matriculado en el sistema educativo formal y público. b) Encontrarse en una condición socioeconómica de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. c) Residir a una distancia no menor de 3 km del centro educativo. d) Asistir a la institución educativa más cercana a su lugar de residencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar los recursos económicos transferidos para el subsidio de transporte estudiantil. • Coordinar con el director del centro educativo los mecanismos internos que garanticen que el subsidio se utilice adecuadamente por parte de los estudiantes beneficiarios, para los fines para los cuales les fue otorgado. • Generar informes económicos de acuerdo con los lineamientos proporcionados, detallando el manejo de los fondos asignados.

Fuente: Elaboración propia, con base en el MEP. Dirección de Programas de Equidad. (2012) Lineamientos de Programas de Equidad. MEP. Costa Rica.

Otras de las labores más frecuentes que realizan las juntas tienen que ver con la **infraestructura educativa**. Esta se financia a través de dos fuentes específicas: las obras menores, amparadas por la Ley N°6746, y los fondos transferidos y fiscalizados por la Dirección de Infraestructura Educativa (DIE) del MEP.

La DIE es la entidad responsable de autorizar, y en algunos casos, brindar asistencia en el desarrollo de las obras. Dependiendo de la magnitud del proyecto, esta entidad ofrece apoyo técnico a las juntas de educación y administrativas, y en algunos casos, respaldo en cuestiones legales. Sin embargo, en la mayoría de los proyectos, la responsabilidad de la ejecución recae en las juntas. Éstas poseen los recursos, toman las decisiones y son los contratantes.

Existen distintas modalidades de contratación para proyectos financiados a través de transferencias a las juntas de educación y administrativas. Estas modalidades se distinguen entre sí por el tipo de acompañamiento que brinda la DIE. El Cuadro 3 sintetiza estas modalidades para una mejor comprensión.

Cuadro 3. Responsabilidades de las juntas de educación y administrativas en materia de infraestructura, según tipo de proyectos

Nombre del Proyecto	Detalle	Funciones de las juntas	Acompañamiento de la DIE
Proyectos ordinarios	Procesos de contratación en los que se cuenta con el acompañamiento más cercano por parte de la DIE.	<ul style="list-style-type: none"> Formulación del proyecto para solicitud de aprobación de la DIE. Realizar todos los procesos de contratación administrativa⁹. 	<ul style="list-style-type: none"> Orientación a las juntas en cada paso del proceso. Proporciona el servicio de inspección de obra con profesionales propios. Realiza el análisis formal, técnico y financiero de las ofertas, y asesora a las juntas en la realización de la adjudicación.
Obra nueva menor y mantenimiento mayor	Proyecto que, entre otros requisitos técnicos, no supera los US\$600.000. Estos proyectos requieren la contratación de un profesional que realice el diseño de las obras.	<ul style="list-style-type: none"> Formulación del proyecto para solicitud de aprobación de la DIE. Presupuestar los recursos para iniciar con el diseño (una vez aprobado el proyecto por parte de la DIE). Contratación y seguimiento de los servicios profesionales para el diseño (con todas las etapas de la contratación administrativa). Presupuestar los recursos para la ejecución de la obra (una vez aprobado el diseño por parte de la DIE). Realizar el proceso de contratación de la construcción de la obra. Seguimiento al cumplimiento de las actividades constructivas con el acompañamiento del consultor externo. Recepción de las obras. Revisión del informe final del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Inducción de la Junta sobre el proceso de contratación de los servicios profesionales y para la contratación.
Mantenimientos menores/ Mantenimiento Básico/ Escasa Cuantía	Hay tres tipos: <ul style="list-style-type: none"> Obras de mantenimiento básico no especializado de mayor cuantía que requieren aprobación de la DIE¹⁰. Obras de mantenimiento básico especializado de escasa o menor cuantía que requieren aprobación de la DIE y deben contar con la asesoría de obreros o empresas especializadas y/o profesional en ingeniería. Los que son de escasa cuantía deben ser menores a US\$9.000. Obras de mantenimiento básico no especializado, preventivo y recurrente que no requieren aprobación técnica por parte de la DIE. 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de propuesta de proyecto de mantenimiento básico menor, que incluye estimación de los costos (este paso es sólo para los casos en los se requiere autorización previa por parte de la DIE). Realizar el proceso de contratación administrativa. Seguimiento y supervisión del desarrollo de las obras. 	En algunos casos debe aprobar el Proyecto.

Fuente: Información suministrada por Pablo Zúñiga. Unidad de finalización y asesoría. Dirección de Infraestructura Educativa. 2023

⁹. Este proceso abarca varias etapas, que incluyen la creación del cartel de licitación, la invitación a los posibles oferentes a participar, la apertura de expedientes, la atención a consultas de posibles oferentes, la recepción de ofertas, la revisión de ofertas (incluye verificación de la elegibilidad de las empresas, es decir si están con sus obligaciones al día ante la Caja Costarricense del Seguro Social, FODESAF y el Ministerio de Hacienda), el análisis y evaluación de las ofertas, la notificación del resultado a los oferentes, la tramitación de posibles recursos de revocatoria o apelación, la recepción de la garantía de cumplimiento, la firma del contrato, la emisión de la orden de inicio y el seguimiento de la ejecución de los entregables.

¹⁰. Obras necesarias para rehabilitar o corregir el deterioro o fallas detectadas en los inmuebles, las cuales por sus características técnicas son sencillas de realizar y no afectan las estructuras de los edificios ni los sistemas eléctricos o de agua potable, aguas negras y agua pluvial. La junta puede realizarlos con la aprobación de la DIE.

Ahora bien, no todos los proyectos se financian de la misma manera. Anteriormente, la gestión de recursos de infraestructura estaba a cargo de la DIE. Sin embargo, a partir del año 2020, se otorgó a las juntas la autorización para llevar adelante obras menores y de mantenimiento en la infraestructura con el objetivo principal de aliviar la carga de solicitudes de la DIE. Sin embargo, esta nueva responsabilidad también implicó que las juntas deben financiar estas obras con fondos propios de los centros o, en su defecto, con los provenientes de la Ley N°6746, a pesar de que los recursos transferidos a través de dicha Ley no experimentaron ningún aumento.

Es importante señalar que, para la ejecución de todos los proyectos de infraestructura educativa, las juntas están obligadas a seguir los procedimientos de contratación administrativa que establece la Ley.



Fuentes de financiamiento

Los recursos que reciben y administran las juntas de educación y administrativas para el desarrollo de sus funciones no provienen de una sola vía de financiamiento. Por el contrario, cuentan con diversas fuentes, y en su mayoría, los fondos destinados para su ejecución están previamente establecidos e incluso regulados por la ley. Además, los lineamientos para su uso varían según su origen. Desde una perspectiva operativa, esto implica que las juntas deben interactuar con varios actores del Ministerio de Educación Pública (MEP).

El Cuadro 4 sintetiza las fuentes de financiamiento más importantes para las juntas, detallando los objetivos de cada una, los criterios de asignación, la manera en que los recursos se distribuyen entre las distintas juntas y las unidades responsables dentro del MEP encargadas de ejecutar cada una de ellas (unidades ejecutoras).

Cuadro 4. Principales transferencias de recursos a las juntas de educación y administrativas

Ley	Distribución ¹¹ (los recursos se distribuyen a todas las juntas bajo los siguientes criterios)	Criterios de asignación	Uso de los recursos	Unidad ejecutora a cargo de estos recursos
Ley N° 6746 Crea Fondo juntas de educación y administrativas oficiales	<ul style="list-style-type: none"> • 60% para las juntas de educación. • 10% adicional para los centros educativos que tienen una matrícula inicial de menos de 100 estudiantes. • 25% para las juntas administrativas. • 5% se reserva como subvención para centros educativos que son nuevos o que tienen una infraestructura en muy mal estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de matrícula de los centros educativos. • Más recursos para primaria (60%) que para secundaria (25%). 	De acuerdo con la Ley, preferiblemente en material didáctico, mobiliario y equipo, y materiales de oficina. En la práctica además se utilizan en gastos de operación, como pago de servicios públicos, seguridad, jardinería, mantenimientos menores (Zúñiga, 2023). Asimismo, en la práctica los recursos correspondientes al 5% usualmente se utilizan para el deterioro de infraestructura (órdenes sanitarias), obras complementarias (alquiler de infraestructura) y 1% para centros educativos nuevos (casi nunca se utiliza).	Departamento de juntas de la Dirección Financiera del MEP
Ley N° 7552 Subvención a las juntas de educación y juntas administrativas por las Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> • 90% a todos los centros educativos. • 10% a instituciones cuya matrícula total fuera igual o inferior a 100 alumnos. 	Matrícula de los centros educativos.	Mantenimiento de la planta física y zonas verdes, suministros y útiles de oficina, material didáctico, pago de servicios públicos, pago de honorarios profesionales del Contador y/o Tesorero y/o abogado, pagos correspondientes a resultados de sentencias judiciales del centro educativo.	La DRE asigna los recursos según lineamientos de las Dirección Financiera y el gobierno local los transfiere

¹¹. Cada año, la cantidad de recursos disponibles según fuente de financiamiento son distribuidos entre todas las juntas de educación y administrativas, de acuerdo con los criterios que se describen en esta columna.

<p>Ley N° 7372 Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 33,33% según matrícula. • 33,33% de conformidad con la ubicación geográfica y los indicadores socioeconómicos del cantón o zona en donde se ubica cada colegio. • 33,33% según la naturaleza y el costo de operación por especialidad que oferte cada CTP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrícula. • Ubicación geográfica. • Costo de las especialidades. 	<p>Adquisición de materiales didácticos, herramientas, equipo y maquinaria, mantenimiento y reparación de infraestructura, equipo y maquinaria, financiamiento y desarrollo de proyectos productivos y experiencias educativas de carácter institucional y regional.</p>	<p>Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras (DETCE) realiza fórmula que define el monto. Ministerio de Hacienda transfiere a cuentas de Caja Única del Estado (Tesorería Única del Estado). Comisión de la Ley aprueba el uso</p>
<p>Ley N°5622 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</p>	<p>5,8% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para ser invertido en el Programa Comedores Escolares.</p>	<p>Dirección de Programas de Equidad del MEP define los lineamientos, los cuáles responden a criterios de priorización según las mayores condiciones de vulnerabilidad de la población beneficiaria y del tipo de subsidio¹².</p>	<p>Compra de alimentos y pago de las personas funcionarias de los comedores que son contratadas por las juntas (solo 30% del presupuesto de esta fuente)</p>	<p>Dirección de Programas de Equidad</p>

Además de las fuentes de financiamiento mencionadas en el Cuadro 4, ciertas juntas de educación y administrativas reciben recursos de otras leyes para ser invertidos en territorios o poblaciones específicos. Algunas de éstas son la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, Ley N°8461; el Impuesto 5% Venta Cemento Producido en Cartago San José y Guanacaste, Ley N°6849; la Ley para el Financiamiento y Desarrollo de Equipos de Apoyo para la Formación de Estudiantes con Discapacidad matriculados en III y IV ciclos de la Educación Regular y de los Servicios de III y IV ciclos de Educación Especial, Ley N°8283; la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, Ley N°7600; y el Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social, Ley N°7972.

En este contexto, la cantidad total de recursos que recibe cada junta es variable y depende de diferentes factores, como la cantidad de estudiantes matriculados¹³, los ingresos del gobierno local en el que se encuentra, la aplicabilidad de alguna de las leyes ya mencionadas y la aprobación de proyectos de infraestructura, entre otros.

El Cuadro 5 muestra esta variabilidad en los ingresos que reciben las juntas a través de las transferencias mensuales. Se observa que un 22% recibieron menos de US\$10.909 en el año 2022, lo que equivale a aproximadamente US\$910 por mes. Sin embargo, un 11% recibieron más de US\$174.545 en el mismo año, lo que supone al menos US\$14.545 por mes.

¹². Los criterios para su asignación se detallan en el Cuadro 2. Respecto a las metodologías para la asignación, en el caso del subsidio para transporte estudiantil se trabaja con condición socioeconómica definida en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). La cobertura depende del monto que se apruebe por medio de la Ley de Presupuesto y el monto definido para cada estudiante se establece con base en la modalidad del servicio (si es transporte público, con tarifas definidas por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), o bien si es transporte estudiantil exclusivo, a partir de montos que dependen principalmente de la distancia de recorrido en cada ruta). Para el caso de la alimentación, en preescolar y primaria la cobertura es prácticamente universal, mientras que, en secundaria, es más un servicio focalizado. El monto del subsidio se define de acuerdo con una metodología que toma en cuenta variables como el tiempo de alimentación (desayuno, complemento o almuerzo) y grupo beneficiario (preescolares, primaria o secundaria), así como otras variables con menor peso como lo es el Índice de Pobreza Multidimensional de la localidad

¹³. El criterio de asignación de recursos basado en la matrícula del centro educativo se lleva a cabo dividiendo la cantidad de fondos disponibles para una fuente de financiamiento, para ejecutarse en el año siguiente, entre la matrícula inicial total del año en curso. Esto resulta en un monto por estudiante que luego se distribuye de acuerdo con la matrícula del centro educativo y otros criterios de asignación establecidos. Para ilustrar esto, consideremos un ejemplo hipotético utilizando la Ley N° 6746, que estipula que el 60% de los recursos se destinan a las escuelas primarias. Imaginemos que, según esta ley, se dispone de \$100.000 para el año 2024. En este caso, se tomaría el 60% para las escuelas primarias (\$60.000). Luego, este monto se divide entre la matrícula de estudiantes al comienzo del año 2023, que en este ejemplo es de 500 estudiantes. Esto daría como resultado un monto por estudiante de \$120. A continuación, se procede a repartir los \$60.000 entre todas las escuelas según su matrícula inicial del 2023, bajo la premisa de que por cada estudiante son \$120. Por lo tanto, una escuela con 20 estudiantes recibiría un total de \$2.400 en el 2024, por concepto de esta Ley (monto anual).

Cuadro 5. juntas de educación y administrativas por rango anual de fondos recibidos y promedio de las transferencias (\$US)

Rangos en USD dólares	Cantidad de juntas	Porcentaje que representan	Promedio de transferencia
Menor que \$10.909	1.302	22%	\$5.335
Entre \$10.909 y \$21.819	650	14%	\$16.334
Entre \$21.819 y \$43.636	1.092	23%	\$31.423
Entre \$43.636 y \$87.273	804	17%	\$61.724
Entre \$87.273 y \$130.909	394	8%	\$107.556
Entre \$130.909 y \$174.545	233	5%	\$151.613
Mayor que \$174.545	510	11%	\$307.136

Fuente: Elaboración propia, a partir del Sistema Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil (TCTE) MEP.

Nota: Solo se incluyen los recursos que ordinariamente recibe cada Junta de manera mensual. No se incluyeron los fondos destinados a infraestructura ni las ayudas técnicas para personas con discapacidad, ya que estos se asignan en respuesta a necesidades puntuales y suelen representar una transferencia única en lugar de pagos periódicos.

En cuanto a las acciones financiadas, el Cuadro 6 muestra los recursos transferidos por el MEP a las juntas en el año 2022, categorizados según algunos de los programas que ejecutan y sus fuentes de financiamiento. Es relevante recordar que, aunque el Ministerio es la entidad que mayoritariamente financia las actividades de las juntas, éstas también reciben recursos de fuentes externas, como los gobiernos locales.

Como se puede apreciar, los fondos destinados a la ejecución de los Programas de Equidad representan la mayor transferencia que reciben las juntas, especialmente para la implementación de los comedores escolares. En segundo lugar, se encuentran los recursos provenientes de la Ley N° 6746. Es importante destacar que, según datos de la Contraloría General de la República, los recursos asignados para infraestructura y equipamiento del sistema educativo han experimentado una notable disminución desde el 2018 (CGR, 2021).

Los fondos destinados a la ejecución de los Programas de Equidad representan la mayor transferencia que reciben las juntas, especialmente para la implementación de los comedores escolares.

Cuadro 6. Recursos transferidos a las juntas de educación y administrativas por el MEP, desglosados por programa de ejecución. Año 2022

Rubro	Monto	Porcentaje
Programas de Equidad	\$280.360.181	70.82%
<i>Alimentos</i>	\$164.209.939	
<i>Servidoras de los comedores</i>	\$35.090.866	
<i>Equipamiento para los comedores</i>	\$1.045.370	
<i>Transporte por subsidio</i>	\$80.014.006	
Ley N°6746	\$75.375.968	19.04%
Infraestructura	\$18.888.016	4.77%%
Apoyos y atención para personas con discapacidad	\$2.030.604	0.51%
Ley N°7372	\$10.953.246	2.77%
Otros	\$8.270.578	2.09%

Fuente: Sistema Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil (TCTE) MEP.

Es importante destacar que la segunda mayor fuente de transferencia de recursos a las juntas por parte del MEP, vinculada con el funcionamiento diario y operativo del centro educativo (materiales, mantenimiento, gastos diarios, servicios públicos, seguridad, limpieza, entre otros), **se distribuye en función de la cantidad de estudiantes.** No prevalecen criterios de equidad, priorización o intereses específicos en esta asignación, lo que también se reproduce en la gestión interna del centro educativo. Lo mismo ocurre con los recursos provistos por los gobiernos locales, los cuales también se destinan a funciones operativas de los centros educativos.

Por otro lado, en los últimos años, la inversión en infraestructura se ha llevado a cabo de forma reactiva, atendiendo a las órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud, que pueden implicar el cierre de las instalaciones de un centro educativo debido a riesgos para la población estudiantil y el personal docente (BID, 2023).

Por último, en lo que refiere a las fuentes de financiamiento de las juntas, es importante mencionar que, además de aquellos fondos que reciben del Gobierno central y de los gobiernos locales, estas entidades tienen la potestad y la responsabilidad de generar recursos propios. Esto puede lograrse mediante acciones como la venta de comida en comedores escolares a la población no beneficiaria, el alquiler de las instalaciones del centro educativo fuera del horario lectivo, la organización de actividades de recaudación de fondos en colaboración con la comunidad educativa, entre otras estrategias. Sin embargo, es importante destacar que esta tarea puede resultar complicada, especialmente en centros educativos ubicados en áreas de alta vulnerabilidad que limitan las posibilidades de obtener recursos adicionales.

En cualquier caso, todos los ingresos recibidos por las juntas de educación y administrativas, ya sean propios o transferidos por el Gobierno central u otro actor externo, deben ser considerados como fondos públicos, y por ello incorporarse al presupuesto de la junta para asegurar que su uso esté en conformidad con la normativa que rige el manejo de los recursos públicos, lo que incluye principios de transparencia y rendición de cuentas.



TOMA DE DECISIONES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La toma de decisiones en las juntas de educación y administrativas se ve influenciada por dos aspectos fundamentales que es importante tener en cuenta: su relación con los instrumentos de planificación estratégica del Ministerio de Educación Pública y las interacciones entre los diferentes actores que influyen en su funcionamiento.

Instrumentos de planificación estratégica de la política educativa

La planificación de los centros educativos en Costa Rica está regida por el Plan Anual de Trabajo (PAT). En este instrumento, los directores y el personal docente definen la planificación para el curso lectivo del año siguiente, estableciendo planes, programas, proyectos, metas y objetivos estratégicos para satisfacer las necesidades del centro educativo y de la población estudiantil. Aunque en la práctica algunas juntas de educación y administrativas pueden participar en su elaboración, por normativa su rol comienza una vez que el PAT ha sido definido. En este punto, son las juntas las encargadas de determinar cómo invertir los recursos de acuerdo con los objetivos establecidos, definiendo las prioridades presupuestarias para llevar a cabo el plan. En este proceso, el director del centro no tiene competencia.

Siguiendo la lógica de la organización y la planificación del Ministerio, cada PAT debe responder a los lineamientos que se estipulan en los Planes Anuales Operativos (PAO) de cada Dirección Regional de Educación (DRE) y de la supervisión del circuito, donde se definen las líneas y áreas estratégicas de la región. Adicionalmente, existe el Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación Costarricense (MECEC)¹⁴, que implica la creación de un plan quinquenal por parte de cada centro educativo. Todos estos instrumentos deben estar en concordancia con los lineamientos estratégicos establecidos a nivel central, que a su vez están vinculados al cumplimiento de la Política Educativa vigente y, en algunos casos, al Plan Nacional de Desarrollo (Diagrama 1).

Diagrama 1. Relación de instrumentos de planificación según nivel



Fuente: Elaboración propia.

14. El MECEC "(...)" es una herramienta evaluativa que permite operacionalizar el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SNECE) en las instancias educativas, busca ser el referente teórico bajo el cual los centros educativos y demás instancias educativas del MEP, realizan un proceso de autoevaluación de la calidad del servicio educativo brindado. Es decir, pretende ser el referente que sirve como guía para medir y evaluar los procesos que se desarrollan a lo interno de las instancias educativas" (Brenes, 2018: 12).

Actores que inciden en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos a nivel de centro educativo

Según el modelo de funcionamiento de las juntas de educación y administrativas, en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos a nivel de centro educativo interactúan varios actores con roles y niveles de influencia variados. El Cuadro 7 ilustra la estructura de poder entre estos actores.

Cuadro 7. Estructura de poder en la toma de decisiones sobre el uso de recursos a nivel de centro educativo (Mapeo de actores)

Actor	Niveles de poder	Descripción
Gobierno local	Medio	Si bien no tienen competencias sobre cómo se utilizan los recursos, son los que toman las decisiones finales respecto a quién se nombra en las juntas y a quién se debe destituir. Si no desean destituir a un integrante sobre el cual pesa una denuncia, pueden hacerlo.
Nivel central del MEP	Medio	Las unidades ejecutoras del nivel central (la DPE, la DIE, la DETCE, el Departamento de juntas y los otros departamentos o direcciones dentro del MEP que transfieren recursos a las juntas), poseen la capacidad de establecer normativas y lineamientos de acuerdo con lo establecido por la Ley. Sin embargo, respecto de su relación con las juntas, el único mecanismo de autoridad que tienen, en caso que estas últimas no cumplan con las disposiciones establecidas, es la retención de los recursos asignados.
Departamento de Servicios Administrativo Financieros de las DRE	Medio	Revisan la documentación enviada por las juntas en cuestiones presupuestarias y sugieren cambios y mejoras, pero no tienen autoridad para imponer sanciones en caso de incumplimiento por parte de las juntas. No toman decisiones en cuanto a normativa. Encargados de aprobar y rechazar presupuestos. Cuando detectan un problema, informan a la persona supervisora de circuito.
Supervisores de circuito	Bajo	Es la jefatura directa del director, pero no de las juntas. Sus investigaciones no son vinculantes para la toma de decisiones, y en los últimos años se les ha retirado la potestad de llevar a cabo investigaciones, dejándoles solo la función de recibir las denuncias.
Directores de educación	Medio	A nivel de reglamento, no tienen autoridad, ya que no son quienes deciden sobre la asignación de recursos. Si la junta no quiere tomar en cuenta sus recomendaciones puede hacerlo. Sin embargo, en la práctica, en muchos casos son ellos quienes manejan el trabajo de las juntas. Son figuras de liderazgo, especialmente cuando la Junta no tiene un fuerte posicionamiento, y pueden tomar decisiones sobre adquisiciones y compras.
Juntas de educación y administrativas	Medio	Tienen el poder de decidir cómo utilizar los recursos, aunque su margen de maniobra se encuentra limitado por lo que establece la Ley para cada fuente de financiamiento. Estos marcos legales definen los límites a su acción. Con un liderazgo efectivo, las juntas pueden suponer un contrapeso en las decisiones del director de centro educativo, trabajando en conjunto para tomar las decisiones de administración institucional más acertadas.
Presidente de juntas de educación y administrativas	Medio	Es el representante judicial y extrajudicial de la Junta y el responsable de garantizar el cumplimiento de todas las leyes y reglamentos relativos a su función. Tiene la facultad de resolver cualquier asunto en caso de empate en las decisiones. Comparte la responsabilidad de firmar, junto con el Tesorero-Contador, las órdenes de retiro de fondos y las órdenes de pago, entre otras funciones. Con un buen liderazgo, pueden desempeñar un papel importante dentro de la Junta y en su relación con el director.
Tesorero-contador	Medio	En algunas juntas tienen mucho poder debido a su conocimiento técnico en contabilidad y contratación administrativa. Además, desempeñan un papel crucial como intermediarios entre lo que el MEP conoce sobre el uso de los recursos y lo que hacen las juntas. Son figuras de mando si la Junta no está bien posicionada.

Fuente: elaboración propia.

Dada la importancia de ciertos actores estratégicos, es importante explorar con mayor detalle la dinámica y roles de los gobiernos locales, los tesoreros-contadores y los directores de los centros educativos.

Los gobiernos locales

De acuerdo con la legislación, la responsabilidad de nombrar y destituir a una persona miembro de la junta recae exclusivamente en los Concejos Municipales. Para llevar a cabo el nombramiento, los concejos tienen que seguir la recomendación del director, quien a su vez propone una terna de candidatos. La verificación de que los candidatos de la terna cumplen con los requisitos legales debe ser realizada por los supervisores. Además, los gobiernos locales están obligados a asignar recursos a las juntas, en virtud de la ley. Esta transferencia se realiza por medio de las DRE. Mas allá de estas dos funciones, los gobiernos locales no tienen más obligaciones establecidas y su nivel de involucramiento varía según las circunstancias de cada caso.

Las personas directoras

Los directores de los centros educativos no forman parte de las juntas de educación y administrativas, pero tienen la obligación de asistir a las reuniones que éstas realizan, con voz pero sin voto. Una de sus funciones más relevantes tiene que ver con el PAT. Como se mencionó anteriormente, ellos tienen la competencia de elaborarlo y las juntas de presupuestar los recursos para su implementación. Esto implica que existe una relación de dependencia entre estos dos actores, sin que exista una relación jerárquica entre ellos. Cuando la relación es buena, es posible llegar a acuerdos beneficiosos. Sin embargo, en caso de conflictos, el buen desarrollo del centro educativo puede verse limitado.

Como ya se ha mencionado, los directores también tienen la responsabilidad de proponer al Concejo Municipal una terna de candidatos para integrar la junta y son responsables de verificar que las decisiones adoptadas por éstas se ajusten a la normativa aplicable. También deben informar a la supervisión del circuito cuando detectan alguna anomalía, o bien, canalizar las denuncias que reciban de la comunidad educativa.

La persona tesorera-contadora

La normativa establece que las juntas deben contratar un tesorero-contador por la vía de servicios profesionales. Éste es el responsable de registrar, aplicar, analizar e interpretar la información contable y financiera según la fuente de financiamiento; presentar parcial o totalmente los estados financieros de un período económico; autorizar los pagos, preparar y firmar las órdenes de retiro de fondos, órdenes de pago y cheques correspondientes, y preparar y firmar los informes anuales de rendición de cuentas a la comunidad sobre los movimientos de fondos.

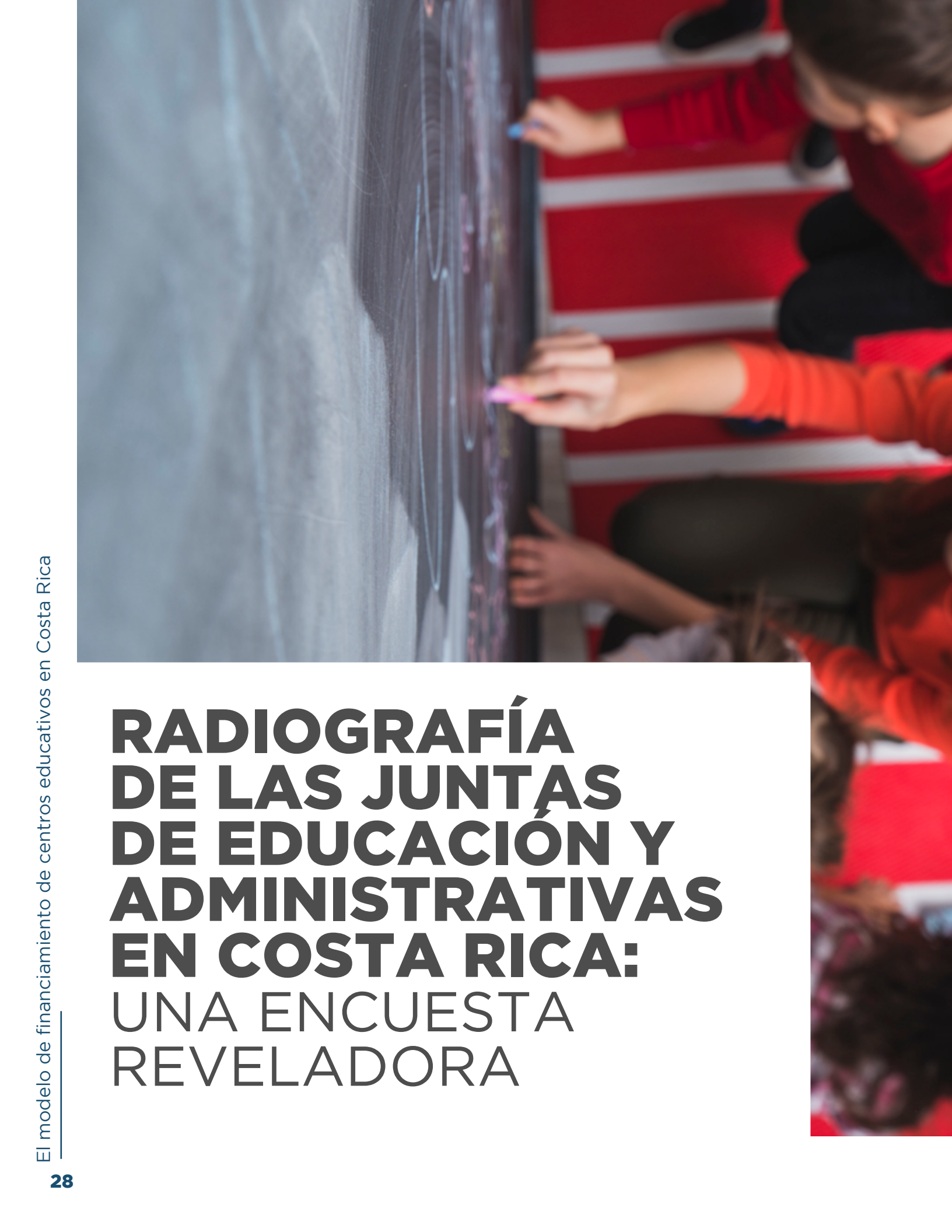
Es una figura con una responsabilidad, liderazgo y labor muy importante en las juntas, especialmente considerando que la mayoría de sus miembros pueden carecer de conocimientos financieros y contables. Además, esta figura sirve como enlace más directo entre el MEP y la gestión de las juntas, ya que a través de sus informes y registros, el Ministerio puede fiscalizar la ejecución de los recursos. Si esta información es incorrecta o insuficiente, la capacidad del MEP para evaluar el estado de ejecución y gestión de los recursos se ve significativamente limitada.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Aunque existen unidades ejecutoras para cada una de las fuentes de recursos que se transfieren a las juntas de educación y administrativas, la responsabilidad principal de supervisar la ejecución y velar por el uso adecuado de estos recursos dentro del MEP recae sobre las direcciones regionales de educación, particularmente su Departamento de Servicios Administrativos y Financieros (DSAF). A este departamento le corresponde aprobar los presupuestos y los informes de liquidación presentados por las juntas para todos los recursos que les son transferidos.

En los últimos años el MEP ha realizado esfuerzos para digitalizar y sistematizar la información correspondiente a los recursos transferidos a las juntas. Sin embargo, esta información se encuentra dispersa entre las diferentes unidades ejecutoras, y **no existe un formato estandarizado que facilite su análisis comparativo ni un procedimiento o encargado de cruzar y analizar la información de manera integral.**





RADIOGRAFÍA DE LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS EN COSTA RICA: UNA ENCUESTA REVELADORA

En Costa Rica existen algo más de 4.500 juntas de educación y administrativas. Sin embargo, la información que se tiene sobre ellas es escasa. Al día de hoy, no existe un sistema que permita conocer, en tiempo real, su conformación, el perfil de sus integrantes y la forma de funcionar de cada una de ellas.

Para subsanar esta falta de información, en noviembre de 2022, la Fundación Caricaco, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Educación realizaron un **cuestionario con el objetivo de identificar oportunidades de mejora que permitan agilizar, unificar y facilitar las redes de apoyo y comunicación entre el MEP y los miembros de juntas.** La participación de las juntas alcanzó el 92%.

Los resultados de este ejercicio proporcionaron **información muy valiosa** que permite conocer con mayor detalle las características de las juntas de educación y administrativas.

En primer lugar, se evidenció **una alta heterogeneidad** en cuanto al tipo de centros educativos, el tipo de juntas y su ubicación geográfica, el tamaño de la matrícula y su manejo de saldos.

En lo que concierne a los centros educativos, la encuesta reveló que **el 50% de las juntas de educación (ciclos I y II)** atienden una matrícula de **60 alumnos o menos.** Además, la mayoría de las instituciones se encuentran en **zonas rurales**, y en el momento de la encuesta, muchas de sus **juntas estaban lideradas por mujeres con educación primaria completa.** Por otro lado, **el 50% de las administrativas (secundaria)** están a cargo de centros educativos con matrículas de **450 estudiantes o menos.** En este nivel, la matrícula se distribuye de manera proporcional entre **zonas rurales y urbanas**, y la mayoría de las juntas están lideradas por **hombres con nivel de escolaridad universitario o superior.** Únicamente el 4,5% administran instituciones con matrículas superiores a 800 estudiantes.

En lo que concierne a los **integrantes de estas entidades**, se observa una **amplia gama de niveles educativos**, desde primaria incompleta hasta educación universitaria o superior. Sin embargo, la gran mayoría son personas con primaria completa (más del 30%), seguidas por aquellas con secundaria incompleta (casi el 20%).

En términos de capacitación, los resultados de la encuesta indican que por cada dos juntas que recibieron capacitación inicial, una no la recibió. Además, durante el año 2022, un 25% no participó en ninguna capacitación. Las temáticas en las que estos organismos recibieron formación durante 2022 incluyeron contratación administrativa, reglamento y funciones, así como pautas y procesos para la elaboración y seguimiento de presupuesto.

Además, **una vez en su cargo, se observa una alta rotación de sus integrantes**, lo que se refleja en la escasa experiencia en funciones de aproximadamente el 53% de los miembros, que cuentan con tres años de experiencia o menos. De este 53%, el 16% tiene menos de un año de experiencia. Esta tendencia a la rotación se repite de manera muy similar sin importar si se trata de zonas rurales o urbanas, o de si se trata de juntas de educación primaria o secundaria.

En lo que respecta a su **operación y funcionamiento**, el 72% de las juntas realiza sesiones con la totalidad de sus miembros, el 61% se reúne dos veces al mes y el 92% lleva un registro de las sesiones mediante actas. Únicamente el 61% cumple simultáneamente con estos tres aspectos que la normativa establece como obligatorios.

Además, un **44% carece de herramientas informáticas** que les permitan respaldar, dar seguimiento y controlar la información o documentación generada durante los diferentes trámites o gestiones que realizan.

En cuanto a su **relación con los directores**, más del 90% señala que colabora en la elaboración del presupuesto del centro educativo y realiza seguimiento y análisis de los informes mensuales presentados por el tesorero-contador en conjunto con el director. Asimismo, un 85% afirma que participa en la elaboración del Plan Anual de Trabajo junto al director. Entre las actividades que menos realizan en conjunto se encuentra el desarrollo de actividades para generar recursos propios, con un 56%.



ANÁLISIS DE DATOS Y TENDENCIAS: LA EJECUCIÓN DE RECURSOS EN 2021 Y 2022

Una de las debilidades inherentes al modelo de juntas de educación y administrativas en Costa Rica está relacionada con su capacidad para implementar mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia. Esto se atribuye, en parte, al bajo nivel de digitalización en lo que concierne a la ejecución de los presupuestos por parte de las juntas, así como a la ausencia de un sistema integrado que permita cruzar información básica relevante, como la cantidad de recursos transferidos en comparación con los montos efectivamente ejecutados.

En los últimos años, el Ministerio de Educación Pública ha logrado poner en marcha un sistema que permite obtener datos sobre los saldos de las juntas en relación con los recursos transferidos en virtud de la Ley N°6746 y los vinculados a la ejecución de los programas de equidad. En cuanto a la primera categoría, se cuenta con información desde el año 2021, mientras que en el caso de la segunda, los datos están accesibles a partir de 2022¹⁵. **La disponibilidad de esta información representa un avance significativo.** Sin embargo, estos registros no permiten saber en qué invirtieron las juntas esos recursos, sino que únicamente muestran los saldos mes a mes. A pesar de estas limitaciones, el análisis de los datos permite identificar **algunos aspectos relevantes en lo que respecta a la ejecución de los recursos.** A continuación, se hace referencia a algunos de ellos.¹⁶

➔ **En la mayoría de las juntas, la subejecución de los recursos es inferior al 10% del total.** En cuanto a los recursos de la Ley N°6746, el 44% de las juntas en 2021 y el 74% en 2022, subejecutaron menos del 10% de sus recursos. En cuanto a aquellos recursos destinados a la compra de alimentos, el 54% finalizaron el 2022 con un superávit inferior al 10%.

➔ **Las juntas que subejecutan más del 50% de sus recursos son las menos:** Para la ejecución de los recursos de la Ley N°6746, solo el 13% (en 2021) y el 5% (en 2022) cerraron el año con un saldo correspondiente a más del 50% de los recursos que les habían sido transferidos. En el caso de los recursos destinados a la compra de alimentación, sólo el 10% (430 juntas) subejecutaron más del 50% de sus recursos en el 2022.

➔ **La mayor subejecución se concentra en las que reciben una menor cantidad de recursos.** Tanto en el caso de los fondos provenientes de la Ley N°6746 como en aquellos destinados a la compra de alimentos y el pago de transporte escolar, es posible observar que el mayor porcentaje de juntas que subejecutan recursos se concentra principalmente entre aquellas a las que se les transfiere una menor cantidad de dinero.

15. En el 2023 se empezó a implementar también para los recursos destinados a infraestructura y los de fondos propios generados por las juntas.

16. Debe tenerse en cuenta que el sistema de saldos no registraba la categoría de reserva antes del 2023, por lo que existe una probabilidad de que algunos de los saldos de las juntas no respondan a una subejecución sino a una reserva de recursos para un proyecto o gasto que se quiera hacer posteriormente.

Una de las debilidades inherentes al modelo de juntas de educación y administrativas en Costa Rica está relacionada con su capacidad para implementar mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia.

- **El déficit es mayor en la compra de alimentos y en zonas urbanas.** Las juntas que finalizan el año con un déficit de recursos representan porcentajes muy bajos. El déficit es más notable en lo que respecta a recursos destinados a la alimentación. En el 2022, el 7% cerraron el año con saldo negativo (el 10% del total en zonas urbanas y el 5% en zonas rurales). En términos generales, esto se traduce en 290 juntas, de las cuales el 53% corresponden a escuelas unidocentes y direcciones 1 y 2.
- **La zona a la que pertenecen las juntas incide en ciertos factores de la ejecución, aunque en términos generales predomina la ejecución presupuestaria eficiente tanto en zonas rurales como urbanas.** Los porcentajes de subejecución de la Ley N°6746 en los años 2021 y 2022, y de la compra de alimentos en el 2022, son muy similares en juntas de las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, cuando el foco se centra en aquellas con resultados menos eficientes de gasto, se observa una sobrerrepresentación en zonas rurales.
- **Los problemas de ejecución presupuestaria son más evidentes en aquellas DRE ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad.** Se pueden observar problemas de ejecución presupuestaria con mayor frecuencia en juntas que forman parte de direcciones regionales de educación compuestas por centros educativos ubicados en zonas fronterizas o costeras que usualmente muestran mayores condiciones de vulnerabilidad. La DRE Norte-Norte es la que muestra mayores porcentajes de subejecución para los distintos recursos.
- **La ejecución presupuestaria de los recursos destinados al transporte escolar es más eficiente en zonas rurales y de mayor vulnerabilidad.** En las zonas rurales, el 85% de las juntas tuvieron una subejecución de estos recursos inferior al 10%, mientras que en las áreas urbanas, este porcentaje es del 67%. Además, sólo el 1% de las de áreas rurales subejecutaron más del 100% de sus recursos (saldo a favor de años anteriores), en contraste con el 7% de las de áreas urbanas que lo hicieron. Si analizamos los datos por DRE, se puede observar que es en las urbanas donde se encuentra el mayor porcentaje de juntas con un nivel de subejecución superior al 50%. Por el contrario, las direcciones regionales ubicadas en zonas periféricas, fronterizas o habitadas por pueblos indígenas (como Coto, Grande del Térraba, Santa Cruz, Sulá o Norte-Norte) presentan una ejecución de recursos muy positiva, con el 90% de las juntas que recibieron el subsidio del transporte ejecutando menos del 10% de los recursos.
- **Las escuelas unidocentes y las instituciones con un número reducido de estudiantes enfrentan más problemas de ejecución eficiente:** Las escuelas unidocentes (con menos de 30 estudiantes) representaron el mayor porcentaje de juntas con déficit al cierre de 2021 (34%). Además, estas escuelas y las direcciones de Educación General Básica 1 (con entre 31 y 90 estudiantes) son las más representadas entre las que subejecutaron más del 50% de sus recursos (constituyen el 37% y 32% respectivamente). Asimismo, estas escuelas predominan entre las juntas que subejecutaron recursos en 2021 y en 2022, tanto para la Ley N°6746 como para la compra de alimentos en 2022.

➡ **Los tipos de modalidades educativas no muestran una mayor incidencia.** Al analizar según las modalidades de educación (I y II Ciclo, Secundaria, Educación para Personas Jóvenes y Adultas, Educación Técnica y Educación Especial), se observa que en todas ellas la mayor concentración de juntas se encuentra en niveles de subejecución bajos (entre 0 y menos del 10%). Sin embargo, cabe destacar que el 21% de las juntas de modalidades de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)¹⁷ subejecutaron más del 50% de sus recursos destinados a la alimentación. Este tema es de suma relevancia ya que estas instituciones educativas, que ofrecen una oferta de menor calidad (PEE, 2019) y presentan los mayores porcentajes de exclusión¹⁸, podrían beneficiarse de inversiones en subsidios como el de alimentación y transporte para reducir la exclusión educativa en secundaria (PEE, 2019). Sin embargo, si estas inversiones no se traducen en beneficios concretos, como en este caso, la alimentación, no se puede lograr este efecto positivo.

➡ **No es posible establecer una relación con indicadores educativos.** Si se analizan los rangos de subejecución en función de los porcentajes de exclusión y de reprobación en los centros educativos, se concluye que, con la información disponible, no es posible establecer una relación entre la cantidad de recursos subejecutados tanto en lo referente a la Ley N°6746 como a los destinados a la compra de alimentos, y estos indicadores educativos.

➡ **No es posible establecer una relación con la ubicación en distritos de atención prioritaria.** Tampoco se encontró relación entre la ubicación según distritos de atención prioritaria¹⁹ y aquellos que no lo son, y la ejecución presupuestaria en el periodo de estudio.

Por otro lado, al cruzar la información relativa a la ejecución de los recursos con algunas características de la conformación de las juntas, y basándose en los resultados de la encuesta descritos en la sección anterior, se observa que el factor que tiene mayor influencia está relacionado con el nivel de educación de la persona representante de la junta. Del análisis de la ejecución de los recursos se desprende que son los centros educativos más pequeños los que finalizan el año con una mayor subejecución porcentual de sus recursos (o con un déficit mayor también). En el Cuadro 8, se cruzan variables que caracterizan a las juntas con la cantidad de matrícula de los centros educativos, y se observa que en aquellos con matrículas más reducidas, el nivel educativo de la persona representante es principalmente de primaria completa (42% en los centros de I y II Ciclo y 35% en secundaria). Además, en estos centros, el porcentaje de representantes con educación universitaria completa es también bajo (10% en las de primaria y 23% en secundaria). A esto se suma que estas instituciones se ubican principalmente en zonas rurales.

17. Se trata de ofertas educativas que el Ministerio de Educación pone a disposición de la población joven y adulta para garantizar su derecho a la educación. Incluye Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), Colegios Académicos Nocturnos, Escuelas Nocturnas, Colegio Nacional de Educación a Distancia y Educación Abierta.

18. El MEP no recopila información para evaluar la exclusión en todas estas modalidades educativas. Sin embargo, sí lo hace para el caso de los Colegios Académicos Nocturnos, donde en 2019 se registró una tasa de exclusión intraanual promedio del 17%. En contraste, esta tasa fue del 2,9% para las modalidades académicas diurnas de III Ciclo y Educación Diversificada, y en un 3,4% para la educación técnica diurna.

19. Se utilizó como referencia los distritos prioritarios seleccionados para la estrategia de atención a la pobreza denominada “Puente al Bienestar”. Estos distritos se eligieron en base a la fuente de datos más reciente sobre el desarrollo socioeconómico cantonal, ya que el Índice de Desarrollo Social no ha sido actualizado por Mideplan desde el 2017.

La variable relacionada con los años de experiencia en las juntas no evidencia diferencias significativas en relación con el tamaño de la matrícula. En todos los casos, la proporción de representantes con más de cuatro años de experiencia se sitúa entre el 44% y el 49%.

Cuadro 8. Tamaño de los centros educativos y características de conformación de las juntas

Cantidad de estudiantes del centro educativo	Cantidad de juntas	Escolaridad de representante de la Junta		Años de experiencia de representante de la Junta		Zona en la que se ubica la Junta	
		Primaria completa	Universitaria o más	1 año o menos	4 o más años	Rural	Urbana
Primaria de menos de 90 estudiantes	2.057 (49%)	42%	10%	25%	46%	79%	21%
Primaria de más de 90 y menos de 400 estudiantes	1.045 (25%)	27%	23%	26%	49%	56%	44%
Primaria de más de 400 estudiantes	362 (9%)	17%	36%	28%	44%	13%	87%
Secundaria de menos de 500 estudiantes	279 (7%)	35%	23%	28%	44%	73%	27%
Secundaria entre 501 y menos de 1.000 estudiantes	162 (4%)	7%	54%	26%	47%	32%	68%
Secundaria de más de 1.001 estudiantes	96 (2%)	7%	62%	44%	35%	10%	90%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Caricaco, MEP, BID, 2023.



INEFICIENCIAS Y DESAFÍOS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS

El análisis del funcionamiento de las juntas de educación y administrativas en Costa Rica permite identificar **posibles fuentes de ineficiencia en el uso de los recursos** que se recomienda revisar. Éstas son de diversa índole: estructurales, relacionadas con su composición y a nivel de las coordinaciones.

Ineficiencias estructurales

Modelo de gobernanza

El modelo de gobernanza que rige toda la gestión de las juntas de educación y administrativas presenta ciertas cuestiones que impactan significativamente en su funcionamiento. Las principales deficiencias son:

El rol de los gobiernos locales

Existe una brecha considerable entre quienes tienen conocimiento del trabajo de las juntas y ejercen su fiscalización, y aquellos que se limitan a ejercer su potestad de nombrar y destituir a las personas integrantes de estas entidades. De hecho, el grado de involucramiento de los gobiernos locales varía sustancialmente entre ellos. La ubicación geográfica de los centros educativos es un factor determinante, ya que el nivel de participación tiende a ser mayor en aquellas instituciones cercanas a los distritos centrales de los cantones (Fallas, 2010). Además, entrevistas realizadas tanto a autoridades de gobiernos locales como a juntas de educación y administrativas indican que, en muchos casos, las municipalidades se limitan a nombrar y destituir a las personas integrantes sin ofrecer un respaldo significativo ni llevar a cabo una supervisión activa de sus actividades (BID, 2023).

Un desafío adicional en esta área guarda relación con el componente político que influye en el proceso: al ser las municipalidades las encargadas de nombrar a las personas integrantes de las juntas, puede fomentarse el clientelismo y la corrupción. Aunque no se puede generalizar, un estudio realizado en 2010 destacó la intromisión de las autoridades de los gobiernos locales en la elección de los integrantes de estos organismos y señaló que estas prácticas han servido “(...) para que personas con intereses políticos escalen posiciones en los cantones respectivos” (Fallas, 2010: 33). Esto se facilita debido a la falta de mecanismos de verificación para garantizar el cumplimiento de la normativa que establece que los concejos municipales deben nombrar a una de las personas propuestas por los directores de la junta, lo que conduce a nombramientos indebidos por parte de los concejos municipales (ver ejemplo en Bosque y Bolaños, 2022).

Las principales deficiencias en relación con el modelo de gobernanza de las juntas se vinculan con el rol de los gobiernos locales y la falta de condiciones para hacer efectivos los mecanismos de control y transparencia.

Falta de condiciones para hacer efectivos los mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas

Debido al perfil de las personas integrantes de las juntas y las altas necesidades de capacitación en materias específicas sobre el uso adecuado de los fondos públicos, el modelo carece de las capacidades técnicas necesarias para hacer cumplir la normativa y la legislación en materia de control interno, transparencia y rendición de cuentas. A pesar de que a nivel nacional existe una amplia normativa y legislación que regula el control, uso y rendición de cuentas de los recursos públicos a nivel de juntas de educación y administrativas, las entrevistas realizadas con personal de distintas DSAF coinciden en que las posibilidades reales de que todas estas disposiciones se cumplan son bajas, pues para ello se requiere de ciertos conocimientos técnicos que en la práctica muchas veces no existen (BID, 2023).

A modo de ejemplo, uno de los temas recurrentes señalados por la auditoría interna del MEP en sus informes sobre distintas juntas de educación y administrativas está relacionado con el cumplimiento efectivo de la normativa de contratación administrativa. Estos informes han destacado problemas como ausencia de expedientes, errores en los procedimientos de contratación y en los contratos, así como pagos realizados incorrectamente (Auditoría Interna, 2022). Además, hay vacíos en la normativa respecto a cómo deben llevarse a cabo los procesos de investigación sobre el uso indebido de los recursos públicos o el mal funcionamiento de una junta (BID, 2023).

Tampoco existen posibilidades reales de fiscalizar el uso de los recursos, ya que debido a la horizontalidad en el funcionamiento de la estructura, las distintas entidades de fiscalización no pueden emitir recomendaciones vinculantes. Ningún actor dentro del Ministerio tiene la capacidad de sancionar a una junta, y tampoco éstas pueden hacer lo propio respecto de los directores del centro educativo u otros actores. Esto reduce la eficacia de cualquier intento de aplicar mecanismos de control interno, transparencia y rendición de cuentas.

A todo lo anterior se suma la falta de perfiles específicos en términos de formación y conocimientos para los actores encargados de la fiscalización (DSAF), lo que se agrava aún más debido a la escasez de personal disponible para llevar a cabo funciones tan amplias, la falta de guías y herramientas para presentar liquidaciones, y el bajo nivel de digitalización de la información (CGR, 2020). Por ejemplo, hay casos extremos, como en la DRE de San Carlos o la de Coto, donde sólo dos funcionarios son responsables de aprobar y dar seguimiento a todos los presupuestos (ordinarios, extraordinarios, modificaciones presupuestarias), capacitar, brindar asesoría y revisar los informes de liquidación y de ejecución de 356 y 318 juntas de educación y administrativas, respectivamente (CGR, 2021).

Modelo de trabajo sin jerarquías ni líneas de mando

Añadido al problema anterior, se encuentra el hecho de que, en términos generales, el nivel de gobernanza bajo el cual opera todo el modelo de juntas de educación y administrativas presenta una estructura con un alto grado de horizontalidad, lo que limita las posibilidades de acción cuando no existe voluntad de alguna de las partes. Esto se debe a que las juntas fueron establecidas por ley como órganos auxiliares con un nivel de autonomía con respecto al MEP, lo que significa que ninguno de los niveles o actores de este último tiene una línea jerárquica con las juntas, y viceversa.

Un ejemplo de cómo esto puede convertirse en una debilidad es el hecho de que el éxito en el desarrollo del centro educativo depende de la calidad de la relación entre el director y la Junta de Educación o Administrativa. Por un lado, se necesita que el director ejerza un liderazgo efectivo que le permita construir un proyecto de centro educativo exitoso, que se refleje correctamente en los objetivos y metas establecidos en el PAT. Sin embargo, al mismo tiempo, se necesita que la junta tenga buenas capacidades de gestión que permitan que dicho proyecto educativo disponga de los recursos necesarios para su realización. Si alguno de estos dos aspectos falla, el buen desarrollo del centro educativo puede verse obstaculizado. Esto significa que el modelo actual se basa en gran medida en la voluntad de las partes involucradas. Un segundo ejemplo se relaciona con las pocas posibilidades de fiscalización vinculante mencionadas anteriormente.



Los criterios de asignación de los recursos para varias de las principales fuentes de financiamiento se basan exclusivamente en la matrícula del centro educativo. Es especialmente notable el caso de la Ley N° 6746, que constituye la segunda mayor fuente de financiamiento para las juntas. Sin embargo, la definición de las necesidades de recursos de una institución está influenciada por muchos otros factores, como las necesidades de los estudiantes y las características de los centros educativos (por ejemplo, su ubicación en áreas rurales o urbanas, en zonas de vulnerabilidad o en áreas de alto costo de vida, entre otros), lo que hace que un modelo de distribución como el actual sea insuficiente.

Un estudio que buscaba conocer las diferencias distritales en la distribución y la calidad de los recursos en el sistema educativo costarricense concluyó que la distribución de los recursos asignados a las juntas basada únicamente en la matrícula, sin tomar en cuenta criterios de equidad, genera una primera situación de vulnerabilidad educativa para los estudiantes. Esto se debe a que, con esta distribución, el sistema no compensa las diferencias entre las áreas de residencia que afectan al proceso educativo, lo que coloca en desventaja a los estudiantes de zonas rurales empobrecidas en comparación con aquellos que residen en zonas urbanas con mejores condiciones socioeconómicas (Del Valle y Fernández, 2014).

Asimismo, **esta estructura de asignación de recursos difiere de la recomendación internacional que aboga por que la distribución de los recursos en educación tome en cuenta las disparidades e inequidades que afectan al derecho a una educación de calidad dentro de los países.** Por ello, una de las recomendaciones de la OCDE (2017) es la implementación de fórmulas para la asignación de recursos que permitan lograr equidad horizontal y vertical, es decir, que todos los centros educativos reciban los mismos recursos, pero que, a su vez, se puedan sumar fondos adicionales a esa asignación inicial en función de las necesidades educativas específicas de cada centro educativo.

Es especialmente relevante considerar aquí que el modelo actual promueve la recaudación de recursos propios por parte de las juntas y esta práctica también puede ampliar las brechas entre instituciones. En conversaciones con juntas de zonas rurales empobrecidas, se ha destacado la limitada capacidad para obtener estos recursos adicionales o recibir apoyo de actores externos. Como resultado, las diferencias contextuales se traducen en realidades muy distintas para cada una. Por ejemplo, algunas de éstas pueden establecer relaciones con empresas tecnológicas que donan equipos y ofrecen personas

Un estudio concluyó que la distribución de los recursos asignados a las juntas basada únicamente en la matrícula, sin tomar en cuenta criterios de equidad, genera una primera situación de vulnerabilidad educativa para los estudiantes.

voluntarias para el mantenimiento de los equipos, mientras otras tienen dificultades para organizar siquiera un bingo para recaudar fondos, ya que sus únicos compradores potenciales de boletos son padres de familia, que no pueden costearlos debido a su difícil situación económica (BID, 2023).

Debilidades en la planeación efectiva

A pesar de la disponibilidad de diversos instrumentos de planificación en los distintos niveles del MEP, existe una brecha entre éstos y la ejecución de los recursos en los centros educativos.

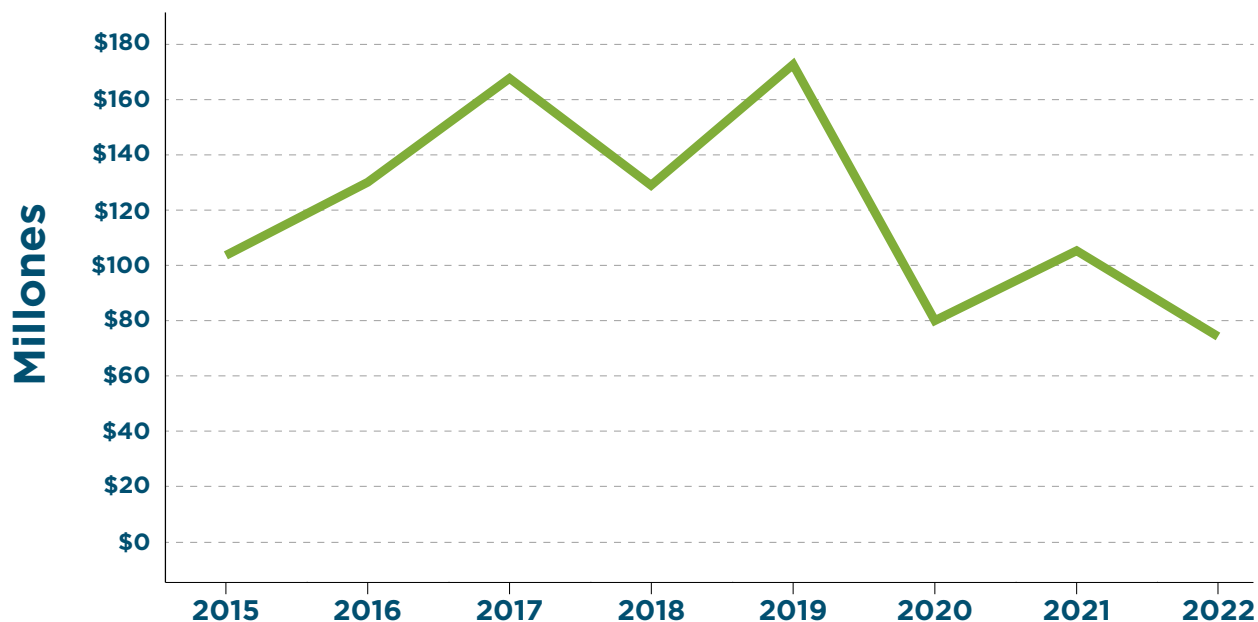
En la práctica, no se han establecido mecanismos para garantizar que exista coherencia entre los distintos instrumentos de planificación existentes. Dentro del Ministerio, no hay un único actor encargado de verificar y asegurar que la planificación entre niveles sea efectiva. Por ejemplo, en 2021, un informe de auditoría de la Contraloría General de la República señaló que la aprobación de los presupuestos de las juntas no está alineada con los objetivos estratégicos e institucionales del MEP. Además, tampoco existen, ni se implementan, mecanismos para revisar que éstas incorporen en sus planes de trabajo las prioridades regionales establecidas en la política educativa (CGR, 2021).

Esto es importante pues una planificación estratégica integral del sistema educativo requiere coherencia entre todos los instrumentos de planificación y una estrecha relación entre éstos y la asignación de los recursos. De acuerdo con la OCDE (2017), alinear las estrategias de asignación de recursos con los objetivos de política es esencial para asegurar que el financiamiento de los centros educativos se utilice de manera efectiva para apoyar las mejoras educativas y las reformas.

Las deficiencias en este ámbito también se relacionan con la gestión que se realiza desde el nivel central del MEP. La definición de metas y objetivos vinculados a las posibilidades presupuestarias requiere que cada actor tenga claridad sobre la cantidad de recursos que va a recibir para cada ejercicio presupuestario. En los últimos años, algunas de las fuentes de financiamiento de las juntas han experimentado reducciones significativas. Por ejemplo, los recursos de la Ley N° 6746 disminuyeron en un 56% de 2019 a 2022 (Gráfico 1).

Esta reducción representa un problema importante por dos razones principales. En primer lugar porque se utilizan para cubrir gastos básicos de los centros educativos, como evidenció la encuesta de Caricaco, MEP, BID (2023) que reveló que la mayoría de las juntas utilizan estos recursos para aspectos operativos básicos (materiales y suministros de limpieza, servicios públicos, seguridad, suministros de oficina, entre otros) e, incluso, para aspectos que directamente inciden en el desarrollo de los aprendizajes, como materiales didácticos²⁰.

²⁰. Es importante recordar que en Costa Rica no se utilizan textos escolares; en su lugar, cada docente debe desarrollar los contenidos de los programas de estudio utilizando los materiales didácticos proporcionados en el centro educativo.

Gráfico 1. Recursos transferidos a las juntas de Educación y Administración por concepto de las Ley 6746

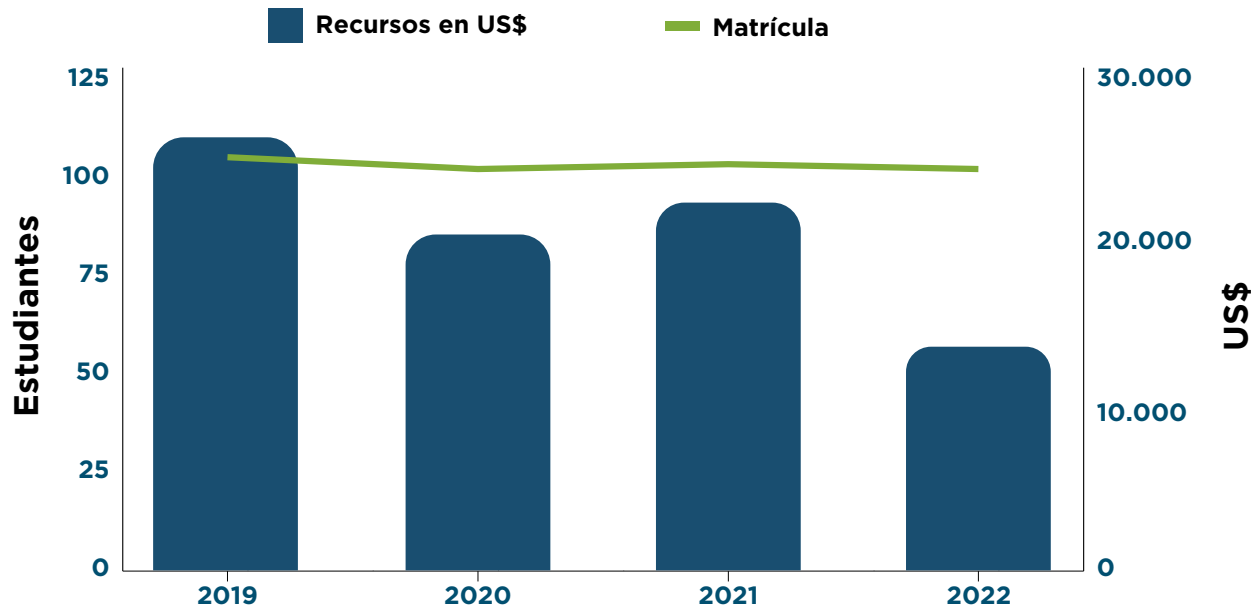
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil (TCTE) MEP.

Los recortes en rubros básicos sin tomar en cuenta la ejecución de las juntas o criterios adicionales a la matrícula, pueden tener consecuencias graves en el funcionamiento de los centros educativos, que podrían llevar a su cierre obligado por falta de medios para pagar los servicios esenciales²¹. La situación se agrava porque, desde el 2020, se otorgó potestad a las juntas para realizar obras menores en la infraestructura de los centros educativos, lo que ha significado que éstas tengan que utilizar los fondos de la Ley N° 6746 para ello, sin que esto se haya reflejado simultáneamente en un aumento de los recursos recibidos. De hecho, desde el año 2020, las juntas reciben una cantidad considerablemente menor en comparación con los años anteriores (2016-2019), siendo el monto más bajo el recibido en 2022.

El segundo problema está relacionado con los plazos para la planificación. Las juntas deben presupuestar sus acciones entre agosto y octubre de cada año, pero no conocen la cantidad exacta de fondos que van a recibir efectivamente hasta enero del año siguiente. Esto tiene un impacto negativo en la capacidad de cumplir con los objetivos y metas, especialmente cuando no hay consistencia en la cantidad recibida año tras año y, por el contrario, los montos transferidos fluctúan considerablemente. Un ejemplo ilustrativo se puede observar en el Gráfico 2, donde se muestra la variabilidad de los recursos recibidos por una junta de educación de una escuela en Desamparados. A pesar de que la matrícula del centro educativo ha permanecido bastante estable entre 2019 y 2022, los recursos de la Ley N° 6746 han experimentado fluctuaciones significativas.

²¹. Hay casos de centros educativos que han tenido que suspender lecciones debido a la falta de recursos para pagar servicios públicos.

Gráfico 2. Recursos recibidos por una junta de educación por concepto de la Ley 6746 y matrícula de estudiantes. 2019 - 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Transferencias, Comedores y Transporte Estudiantil (TCTE) MEP.

Ineficiencias producto de la conformación de las juntas

La conformación de las juntas de educación y administrativas enfrenta varios desafíos. Un primer reto tiene que ver con **el perfil de las personas integrantes y las funciones que se les asignan.** Existe una brecha importante entre lo que se requiere de estas personas y las capacidades técnicas que tienen para desempeñar sus funciones. Los resultados de la encuesta realizada por la Fundación Caricaco, el MEP y el BID (2022) reflejan que una gran cantidad de los miembros de las juntas tienen un bajo nivel de escolaridad. Además este bajo nivel se presenta más en aquellos tipos de centros educativos donde la ejecución de recursos muestra mayores falencias, según la información que se desprende del sistema de saldos. Al mismo tiempo, las juntas tienen bajo su responsabilidad la gestión de numerosos procedimientos técnicos, entre los cuales se destaca todo lo relacionado con los procesos de contratación administrativa, los cuales demandan conocimientos especializados por parte de quienes desempeñan estas funciones. Esto dificulta su capacidad de llevar a cabo muchas de las tareas que tienen encomendadas. En esto coinciden distintos actores que forman parte del proceso, incluso los propios integrantes de juntas (BID, 2023). Además, para algunos de ellos, esta disparidad entre sus conocimientos y las expectativas puestas en ellos genera una sensación de desprotección, ya que no tienen la certeza total de estar actuando en estricto cumplimiento de la normativa y carecen del apoyo necesario para asegurar que así sea (BID, 2023).

Esta situación se complica aún más en la coyuntura actual, ya que recientemente entró en vigencia la nueva Ley de Contratación Pública N° 9986, que establece que a partir de enero de 2024, estos órganos deben realizar todos sus procesos de contratación a través del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Las necesidades de capacitación en esta normativa son altas tanto para las juntas como para los entes fiscalizadores, como las DRE (BID, 2023).

Adicionalmente, **este perfil juega como un elemento de inequidad, pues el tipo de oferta local de personas que pueden ser miembros de las juntas difiere en función de la ubicación geográfica.**

Por otro lado, la apuesta por procesos de capacitación no es sencilla debido a factores ya mencionados, como la cantidad de juntas que existen, en comparación con el personal dedicado a ellas en las DRE, y su modo de conformación, que es de carácter voluntario y no remunerado. Además, **aunque no reciben compensación económica, el trabajo es arduo.** De hecho, no existen incentivos para que alguien forme parte de una junta más allá de la satisfacción de saber que está contribuyendo al funcionamiento o incluso a la mejora de un centro educativo. Una encuesta realizada en el 2017 a algunos integrantes reflejó que, para el 50% de los entrevistados, la principal motivación para pertenecer a esta entidad era ayudar a la institución. Un sentimiento similar se evidenció en entrevistas cualitativas realizadas a algunos de sus integrantes (BID, 2023).

A la falta de incentivos se suman otros factores que desincentivan la participación de las personas, como la **cantidad de tareas, las responsabilidades legales de administrar fondos públicos sin un conocimiento completo de la normativa, la relación con los directores** (cuando esta no es positiva), **la falta de mecanismos para denunciar irregularidades, la escasa ayuda para llevar a cabo el trabajo** (tanto de la comunidad educativa como del MEP y los gobiernos locales), **los recortes presupuestarios** que ha venido realizando el MEP al presupuesto de las juntas, el sentimiento de desprotección y aislamiento, entre otros (BID, 2013). En esta misma línea, una consulta realizada en 2017 a las juntas de educación y administrativas concluyó que una cuarta parte de los entrevistados no conocían ninguna organización que les brindara apoyo o asesoría (CICAP-UCR, 2017).

Un desafío adicional que se desprende del anterior está relacionado con la alta rotación de las personas que integran las juntas, algo que se ha confirmado en entrevistas realizadas a personal de la DSAF y de las distintas unidades ejecutoras del MEP (BID, 2023). Esta situación dificulta la sostenibilidad de los proyectos que se realizan, especialmente en lo que respecta

La conformación de las juntas de educación y administrativas enfrenta varios desafíos, entre otros, vinculados con el perfil de las personas integrantes y las funciones que se les asignan, la falta de incentivos para participar y la alta rotación de los miembros de las juntas.

a la infraestructura, pero también es un claro desafío en términos de capacitación. En este contexto, la encuesta realizada por BID-Caricaco-MEP en 2022 reveló que la mayoría de los integrantes de estos entes tenían poca antigüedad en sus puestos (un 53% tenía tres años o menos de experiencia) (Fundación Caricaco, MEP & BID, 2022). Esta tendencia también se observó en una encuesta realizada en 2017 (CICAP-UCR, 2017), donde la mayoría de las personas que respondieron contaban con tres años de antigüedad o menos como miembros de una junta (64%).

En materia de capacitación, esta alta rotación supone un gran desafío pues, a menos que el MEP y otras instituciones establezcan programas de capacitación prácticamente permanentes, existe una alta probabilidad de que las personas capacitadas renuncien a sus puestos poco después, lo que conlleva a una constante “fuga de conocimientos”.

Las capacidades y motivaciones de las personas que integran las juntas no es un tema menor. Todo el modelo se basa en la aspiración de promover la participación comunitaria y fomentar la apropiación, el sentido de pertenencia, la responsabilidad y el compromiso de las comunidades con sus centros educativos. Se espera que esto tenga, a su vez, un impacto positivo en la educación que reciben los estudiantes y en sus oportunidades de acceder al sistema educativo. Sin embargo, si las personas que conforman las juntas carecen de los conocimientos necesarios para participar de manera efectiva, existe el riesgo de que no puedan desempeñar correctamente, o de manera eficiente, todas sus funciones. Además, esto facilita la posibilidad de que otros actores del proceso tomen el control, convirtiendo a muchas de estas juntas en meros espectadores que no toman decisiones y se limitan a seguir instrucciones, ya sea del director o del contador. Esto desvirtúa el modelo en sí mismo, ya que la participación deseada puede no estar ocurriendo realmente al no existir las condiciones para ello.



Ineficiencias relacionadas con la coordinación

Finalmente, se ha identificado un último grupo de ineficiencias a nivel de **coordinación**, lo cual, en cierta medida, deriva de algunos problemas de gestión del MEP, donde las diversas instancias suelen trabajar de forma aislada. Esto tiene repercusiones prácticas en la gestión y el funcionamiento de las juntas.

A nivel ministerial, esta falta de coordinación se manifiesta principalmente en los sistemas de información y monitoreo utilizados. Cada unidad ejecutora de recursos que se relaciona con las juntas opera con su propio sistema de información. Éstos varían en cuanto a su nivel de digitalización y no se coordinan para generar análisis integrales de la gestión de los recursos de las juntas (BID, 2023). Más aún, incluso dentro de una misma entidad, existen importantes diferencias en su forma de interactuar con las juntas. Tal es el caso de las DRE: en 2021, el 56% de estas direcciones había desarrollado o adaptado sus propios instrumentos para agilizar los procesos de aprobación presupuestaria, sin necesariamente lograr una uniformidad entre sí (CGR, 2021), lo que dificulta la integración y el análisis conjunto.



La ausencia de este tipo de sistemas y coordinación tiene consecuencias concretas en los procesos de aprobación y seguimiento presupuestario. En 2020, la Contraloría General de la República señaló que la falta de coordinación entre la Dirección Financiera del MEP (responsable de transferir los recursos a las juntas) y las DRE (responsables de aprobar los presupuestos y dar seguimiento a su ejecución) resultaba en la transferencia de recursos a estas entidades sin verificar previamente si éstas tenían los presupuestos aprobados o si su uso estaba en línea con los objetivos y metas para los que fueron destinados (CGR, 2021).

Otro ejemplo de cómo se manifiesta el problema de la falta de coordinación se relaciona con las diferentes instancias con las que las juntas deben interactuar para llevar a cabo todas sus funciones. Aunque en el Diagrama 2 se mencionan algunas de estas instancias, en la práctica son aún más numerosas (ya que dependen de cada proyecto específico); incluso, dentro de una misma Dirección, es posible que las juntas tengan que coordinar con diferentes departamentos para cada programa o acción. El desafío no radica únicamente en estas interacciones, sino también en que muchas de estas instancias emiten lineamientos distintos que las juntas deben acatar.

A pesar de que existe un Departamento de juntas, éste tiene funciones limitadas y no

cuenta con la potestad para funcionar como ente coordinador desde el nivel central de todo lo referido a las juntas.

Diagrama 2. Actores con los que deben interactuar las juntas de educación y administrativas



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, los problemas de coordinación también se manifiestan internamente en las juntas, siendo el más recurrente el de la relación la auditoría interna del MEP, la falta de coordinación entre estos actores es uno de los llamados de atención más frecuentes en los informes de auditoría realizados a distintas juntas de educación y administrativas (Auditoría Interna del MEP, 2022).

El modelo de juntas de educación y administrativas como mecanismo de financiamiento de la educación favorece la participación de las comunidades en el desarrollo de los centros educativos, lo cual es positivo, ya que son los actores cercanos a las instituciones quienes realmente pueden conocer las necesidades de los centros. Sin embargo, siguiendo la recomendación de la OCDE (2017), junto con esta autonomía deben darse otras tres condiciones igualmente importantes: transparencia en el uso de los recursos, capacidad de liderazgo y mecanismos que eviten el aumento de brechas. El análisis desarrollado hasta aquí muestra que en el modelo costarricense, la presencia de estas tres condiciones es débil.

En el siguiente apartado se presentan algunas recomendaciones para fortalecer estas y otras condiciones.

El modelo de juntas costarricense favorece la autonomía pero, según este análisis, muestra debilidad en otras tres condiciones básicas: transparencia en el uso de recursos, capacidad de liderazgo y mecanismos que eviten el aumento de brechas.



MEJORANDO EL MODELO DE JUNTAS DE EDUCACIÓN Y ADMINISTRATIVAS: RECOMENDACIONES CLAVE

La experiencia de Costa Rica permite identificar algunas recomendaciones para mejorar el modelo que también pueden servir a aquellos países que trabajan con él o que están considerando introducir una política en esta dirección.

➔ **Perfil de los integrantes de las juntas.** Es fundamental que el perfil de las personas que integran las juntas esté en línea con las funciones que se les asignan, especialmente si se busca una participación efectiva de las comunidades en el desarrollo de los centros educativos. Para lograr esto, resulta esencial establecer los mecanismos de capacitación permanente que garanticen su buen desempeño. En el caso de países interesados en implementar este modelo, se recomienda establecer un nivel mínimo de educación requerido, al menos para el ejercicio de ciertas funciones dentro de la Junta. Esto implica realizar un análisis detallado de qué perfil se necesita en función del rol que desempeñará. Además, se sugiere valorar acciones como una capacitación para sus miembros, donde puedan adquirir conocimientos progresivamente hasta obtener una especie de “certificación”; establecer algún tipo de evaluación de conocimientos básicos, y definir las competencias necesarias según la función que se vaya a ejercer. Todo esto debe ir acompañado de la creación de un sistema de incentivos que fomente el interés y el compromiso de las personas por los diferentes perfiles y capacidades.

En el caso de Costa Rica, donde el perfil de las personas integrantes ya está regulado y donde hay evidencia de un alto número de integrantes con bajos niveles educativos, se recomienda particularmente:

- **Sugerir la valoración de un perfil mínimo para los integrantes de las juntas**, sin prohibir que personas sin este perfil las integren, pero otorgando mayor puntaje a los candidatos con conocimientos técnicos cuando se presenten ternas para puestos que requieran de este tipo de conocimientos.
- **Establecer la capacitación obligatoria de los miembros de las juntas como requisito necesario para su nombramiento**, y definir los mecanismos y herramientas para hacerlo viable y efectivo, siempre teniendo en cuenta el carácter voluntario de su labor, la limitada disponibilidad de tiempo de muchos de sus miembros e incluso sus competencias digitales. Para la implementación de este requisito se pueden utilizar y potenciar herramientas ya existentes, como los cursos en línea disponibles en las plataformas de juntas pero que, actualmente, no son obligatorios.

Es fundamental que el perfil de las personas que integran las juntas esté en línea con las funciones que se les asignan.

- Diseñar un **sistema de incentivos** para promover la participación en las juntas y alentar a las personas a permanecer en ellas.
- Revisar las funciones de las juntas y **armonizar el perfil requerido de sus miembros con las funciones que se le asignan**. Incluso, pueden crearse modelos en los que no todos los integrantes tengan el mismo perfil, sino que se necesiten perfiles más especializados para ciertos puestos.
- **Diseñar estrategias y ofrecer incentivos para las juntas de áreas con escasa oferta y disponibilidad de perfiles específicos**. Por ejemplo, establecer redes de juntas que trabajen de forma mancomunada o que estén a cargo de varias instituciones educativas. Una estrategia que puede promoverse para mejorar la capacidad de gestión a nivel local es incentivar la colaboración de los municipios para que compartan sus recursos administrativos y de gestión (OECD, 2017).

M→ Modelo de gobernanza. Es esencial establecer un modelo de gobernanza que fomente el diálogo y la colaboración, al tiempo que permita el uso de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. **En un modelo de participación comunitaria real, las juntas deben desempeñar un papel importante en la toma de decisiones y no limitarse a ser meros espectadores pasivos de las decisiones de otros actores.** Sin embargo, también es fundamental establecer claramente los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas que garanticen que cualquier irregularidad o mal funcionamiento sea investigado y que las pesquisas se traduzcan en consecuencias concretas. Como señala el BID, “Para asegurar que el aumento de los recursos se traduzca en mejores resultados escolares y en mayor equidad, deben aumentar en paralelo las medidas de rendición de cuentas, a fin de minimizar la utilización indebida de los fondos y de garantizar que éstos beneficien efectivamente a los estudiantes” (BID, 2020:2).

Específicamente **en el caso de Costa Rica**, se sugieren las siguientes acciones:

- Establecer un **diálogo entre Gobierno Central y los gobiernos locales para determinar si estos últimos continuarán formando parte del modelo** y, en caso afirmativo, definir los parámetros y funciones para que desempeñen un papel más activo. Es importante reducir la brecha existente entre quienes conocen el trabajo diario de las juntas y quienes

Es esencial establecer un modelo de gobernanza que fomente el diálogo y la colaboración, al tiempo que permita el uso de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas.

nombran y destituyen a sus miembros. Además, en esta línea, se recomienda implementar un sistema de fiscalización para asegurar que se cumpla con el debido proceso en el nombramiento de las personas integrantes de estos entes, tanto por parte de los directores como de los gobiernos locales.

- **Revisar y actualizar el reglamento de juntas. Esta actualización debe incluir la revisión de los requisitos para poder ser miembro**, el papel del tesorero-contador, las funciones asignadas a los miembros (ajustándolas al perfil de sus integrantes) y otros aspectos de la gobernanza al interior del MEP²². Al respecto, es importante tener presente que, según la Contraloría General de la República, la cantidad de funciones asignadas a estos organismos representa un riesgo y podría estar sobrepasando su capacidad operativa (CGR, 2020).
- La revisión de las funciones de las juntas debe ir acompañada de **un análisis del funcionamiento del Ministerio en sus otros niveles** ya que, las funciones que se les retiren deberán ser asumidas por otros actores, que cuenten con las capacidades técnicas, humanas y materiales necesarias para poder asumirlas. Además, debe buscarse la articulación de procesos y dependencias que permita el trabajo coordinado y estandarizado que a su vez facilite el desarrollo de evaluaciones y análisis sobre el funcionamiento de cada junta.

M→ Criterios de asignación de los recursos. La experiencia internacional destaca la importancia de distribuir los recursos educativos de manera equitativa para garantizar una educación de calidad para todos los estudiantes. Es fundamental que cada país establezca fórmulas de asignación de recursos que combinen criterios basados en la cantidad de estudiantes con otros que promuevan la equidad, como la condición socioeconómica y la ubicación geográfica.

En el Cuadro 9 se presentan algunos ejemplos de fórmulas de financiamiento utilizadas en países de la OCDE (OCDE, 2017; OCDE, 2015).

Es fundamental que cada país establezca fórmulas de asignación de recursos que combinen criterios basados en la cantidad de estudiantes con otros que promuevan la equidad, como la condición socioeconómica y la ubicación geográfica.

²². Al momento de desarrollar esta Nota Técnica el MEP estaba gestionando una reforma al Reglamento de juntas de educación y administrativas.

Cuadro 9. Fórmulas para el financiamiento de la educación en algunos en países de la OCDE

País	Descripción
Comunidades Flamenca y Francesa de Bélgica	En la asignación de los recursos para operación del centro educativo y la contratación de personal, se consideran factores como las características socioeconómicas de los estudiantes, las necesidades educativas especiales y la ubicación geográfica del centro educativo. También cuentan con esquemas de financiamiento específico para grupos particulares de estudiantes, como aquellos que provienen de condiciones de vulnerabilidad, así como inmigrantes o personas refugiadas recién llegados al país.
Chile	La mayor asignación de recursos se realiza mediante una fórmula que otorga diferentes ponderaciones a los estudiantes que provienen de entornos socioeconómicos altamente vulnerables, a los centros educativos ubicados en zonas rurales o en áreas remotas o dispersas, así como a la educación especial.
Estonia	Aplican una fórmula que considera diferentes coeficientes para estudiantes con necesidades educativas especiales, así como para la ubicación de los centros educativos y sus respectivas regiones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de OCDE, 2017; OCDE, 2015

En sistemas educativos como el chileno, algunos estudios han demostrado que los cambios en la fórmula de financiamiento que incorporan criterios para mejorar la equidad (por ejemplo, tomando en cuenta si los centros se encuentran en zona rural o urbana o brindando una subvención mayor a aquéllos en mayor desventaja), tienen resultados positivos en la mejora de los resultados educativos, con un enfoque especial en los estudiantes de menor nivel socioeconómico (Álvarez *et al.*, 2018).

En el caso específico de Costa Rica, se recomienda:

- Revisar la Ley N°6746, al menos en dos aspectos. En primer lugar, estableciendo una **nueva fórmula para la asignación de recursos que no se base únicamente en la matrícula del centro educativo**. En segundo lugar, desde una perspectiva más operativa, permitiendo que los recursos no ejecutados por una junta puedan ser transferidos a otra. Actualmente, aunque una junta no utilice los recursos y otra los necesite, no se pueden transferir. Este último aspecto es crucial, especialmente considerando que la información analizada sobre los saldos reveló que el superávit acumulado por algunas juntas en un año podría cubrir el déficit de otras. Sin embargo, esto debe promoverse como última opción, ya que primero se deben tomar medidas para mejorar la gestión y evitar saldos o déficits importantes al final del año.
- Revisar la distribución de los recursos de la Ley N°7552 en dos dimensiones. Dentro de los municipios, aplicando fórmulas de equidad para su distribución, valorando también la implementación de medidas como la creación de un fondo solidario en el que contribuyan los gobiernos locales de mayor desarrollo para ser distribuido entre las juntas de municipios menos desarrollados.

➔ **Contar con un sistema de digitalización de la información relacionada con las transferencias y ejecución de los recursos.** Saber en qué gastan las juntas y cómo lo hacen es esencial como ejercicio de rendición de cuentas y transparencia. Además, tener acceso a esta información permite realizar análisis en profundidad sobre el tipo de gasto ejecutado y, a partir de ello, establecer recomendaciones para lograr una ejecución más eficiente de los recursos mediante herramientas diseñadas para este propósito.

En el caso de Costa Rica, dada su compleja situación fiscal, esta información también puede servir para establecer criterios específicos sobre la conveniencia, o no, de implementar recortes presupuestarios en los recursos asignados a las juntas. Además, para desarrollar nuevas fórmulas de financiamiento con criterios de equidad, es fundamental contar con sistemas de información que permitan identificar las ubicaciones de los centros educativos y estudiantes con mayores necesidades (Álvarez *et al.*, 2018).

Por su parte, **los análisis de datos, como el presentado en este documento, pueden ser de gran utilidad para definir estrategias específicas con algunas juntas.** El estudio realizado ha confirmado las notables diferencias en la gestión de las juntas, revelando que no hay correlaciones significativas en términos generales. Sin embargo, se ha identificado un núcleo pequeño de juntas responsables de una parte importante de los recursos subejecutados. El análisis periódico de esta información resulta sumamente útil para definir acciones específicas orientadas a mejorar y optimizar el uso más eficiente y equitativo de los recursos.

En este sentido, se recomienda la elaboración de una estrategia específica para la Dirección Regional Norte-Norte (que es la única en la que se han identificado con mayor claridad problemas de ejecución presupuestaria) y también para los centros educativos Unidocentes e incluso las Direcciones de Educación General Básica 1. Igualmente, se sugiere valorar algunas estrategias dirigidas a abordar las disparidades geográficas en la ejecución de los recursos, particularmente en áreas rurales. Si bien la ruralidad no implica necesariamente una ejecución ineficiente de los fondos (pues algunas juntas rurales han tenido un buen desempeño y ejecución en los últimos dos años), sí se observa una prevalencia de juntas con altos niveles de subejecución en estas áreas.

Saber en qué gastan las juntas y cómo lo hacen es esencial como ejercicio de rendición de cuentas y transparencia.

- **Ligar la presupuestación y ejecución de los recursos con los objetivos de planificación es fundamental para avanzar hacia una gestión basada en resultados.** Es relevante que las juntas de educación y administrativas definan su presupuesto en función de metas y objetivos claros, y para lograrlo, se requieren herramientas que permitan dar seguimiento en esta dirección.

En el caso de Costa Rica, esto implica la revisión de los lineamientos para la elaboración del PAT y los presupuestos, la creación de plantillas estandarizadas que faciliten la vinculación de ambos instrumentos y la implementación de sistemas de información que simplifiquen la revisión de esta coherencia a las direcciones regionales.

No obstante, una gestión eficiente del presupuesto y del cumplimiento de metas también exige proporcionar a las juntas los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas que se les han asignado.

Ligar la presupuestación y ejecución de los recursos con los objetivos de planificación es fundamental para avanzar hacia una gestión basada en resultados.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez et al. (2018)** ¿Cómo mejorar la eficiencia y la equidad de la inversión educativa en Colombia ante un panorama fiscal restrictivo? Diagnóstico y propuestas. Nota Técnica N° IDB-TN-01510.
- Auditoría interna del Ministerio de Educación Pública. (19 de agosto de 2022).** Oficio AL-1292-2022. Costa Rica.
- BID. 2023.** *Informe de Sistematización de del modelo de financiamiento de centro educativo en Costa Rica: Las juntas de educación y administrativas.* Costa Rica.
- Brenes Bonilla, B. (2018),** *Guía para la implementación del modelo de evaluación de la calidad de la educación costarricense.* 3. ed. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública; Departamento de Evaluación de la Calidad.
- Bosque, D. y Bolaños, R. (22 de mayo de 2022).** Seis familias se distribuyen puestos en 16 juntas de escuelas y colegios capitalinos. *La Nación.* <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/seis-familias-se-distribuyen-puestos-en-16-juntas/NEDT2MAQ5FH2ZIB2WOCVCLCD3E/story/>
- Caricaco, MEP, BID. 2023** Cuestionario informativo de las juntas de educación y administrativas. Marzo.
- CICAP-UCR. 2017.** Estado de situación de las juntas de educación y juntas administrativas. Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2020)** *Las juntas de educación y administrativas: el último eslabón en una cadena de mando compleja.* DFOE-SOC-OS-00001-2020. Contraloría General de la República. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D/SIGYD_D_2020022405.pdf
- Contraloría General de la República. (2021).** *Informe auditoría de carácter especial sobre los mecanismos para la aprobación y seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las juntas de educación y administrativas a cargo del MEP.* Informe N° DFOE-CAP-IF-00014-2021. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Contraloría General de la República. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021015787.pdf
- Del Valle, R. y Fernández, A. 2015.** Diferencias distritales en la distribución y calidad de recursos en el sistema educativo costarricense y su impacto en los indicadores de resultados, ponencia preparada para el V Informe del Estado de la Educación. Costa Rica.
- Elacqua et al. (2020).** *¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?* Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002620>
- Elacqua, G., Munevar, I., Sanchez, F. y Santos, H.S. (2021).** The impact of decentralized decision-making on student outcomes and teacher quality: Evidence from Colombia. *World Development.* Volume 141, May 2021. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105378>
- Faguet, J. P. y Pöschl, C. (2015).** *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers.* Oxford, England: Oxford University Press.
- Fallas, H. (2010).** Perfil, situación actual y principales desafíos de las juntas de educación en el sistema educativo costarricense. Ponencia preparada para el Tercer Informe del Estado de Educación. Costa Rica. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/870>
- Gobierno de Costa Rica (2014)** Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública. Decreto 38170-MEP. Diario Oficial La Gaceta (31).
- Gobierno de Costa Rica. (2014)** Reglamento General de juntas de Educación y juntas administrativas. Decreto 38249- MEP. Diario Oficial La Gaceta (52).
- Ley Crea Fondo juntas educación y administrativas Oficiales, Ley N°6746 (1982)** Tomo 1. P.199.
- Ley Fundamental de Educación, N°2160. (1957)** Costa Rica. Tomo 2. P. 205.
- MEP-DPE. (2012).** Lineamientos Dirección de Programas de Equidad. Ministerio de Educación Pública. Dirección de Programas de Equidad.1. Ed. - San José, C. R: Condor Editores, 2012.
- OCDE. (2017).** *Funding of school education. Connecting resources and learning.* OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/governance/the-funding-of-school-education-9789264276147-en.htm>
- OCDE. (2015)** *The Funding of School Education of Belgium in the Flemish Community.* OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264247598-6-en.pdf?expires=1684435291&id=id&accname=quest&checksum=38CF94406612A98072D494FA0B8C4D0D>
- OCDE. (2022).** *Education at a Glance 2022: OECD Indicators.* OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>



**EL MODELO DE
FINANCIAMIENTO DE
CENTROS EDUCATIVOS
EN COSTA RICA:**

**LAS JUNTAS DE EDUCACIÓN
Y ADMINISTRATIVAS**