

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **COSTA RICA**

### **MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

**(CR-T1092)**

#### **COOPERACIÓN TÉCNICA**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Alejandro Morduchowicz, Jefe de Equipo, (EDU/CGU); Yesenia Brenes (CID/CCR); Greivin Mora (CID/CCR); Juan Carlos Pérez-Signini (SGO/CME); Fiorella Salazar (EDU/CCR) y Livia Mueller (SCL/EDU)

**MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

**CR-T1092**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Fondo General de Cooperación de España (FGE)**, de conformidad con la comunicación de fecha 18 de febrero de 2015 suscrita por Kai Hertz, ORP/GCM. Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$350.000**, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

---

Sonia M. Rivera

Jefa

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

---

Fecha

**APROBACIÓN**

Aprobado:

---

Emiliana Vegas

Jefa

División de Educación  
SCL/EDU

---

Fecha

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA CT

▪ País:	Costa Rica
▪ Nombre de la CT:	Mejora de la Gestión de la Infraestructura Educativa
▪ Número de CT:	CR-T1092
▪ Jefe de equipo/miembros:	Alejandro Morduchowicz, Jefe de Equipo, (EDU/CGU); Yesenia Brenes (CID/CCR); Greivin Mora (CID/CCR); Juan Carlos Pérez-Signini (SGO/CME); Fiorella Salazar (EDU/CCR); Livia Mueller (SCL/EDU)
▪ Taxonomía	Apoyo Operativo
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	CR-L1053”Programa Construyendo y Equipando la Infraestructura Educativa”
▪ Fecha de autorización del Abstracto de CT:	18 de febrero de 2015
▪ Beneficiario:	Ministerio de Educación Pública de Costa Rica
▪ Agencia ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Educación (SCL/EDU)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo General de Cooperación de España (FGE)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350.000,00
▪ Contrapartida local:	N/A
▪ Periodo de desembolso:	Desembolso y ejecución: 24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de abril de 2015
▪ Tipo de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de preparación:	SCL/EDU
▪ Unidad responsable de desembolso:	EDU/CCR
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Educación fue identificada como área de diálogo en la estrategia vigente (GN-2627) y es una de las áreas de trabajo del Banco con el presente Gobierno
▪ CT incluida en el CPD (s/n):	Sí
▪ Sector prioritario GCI-9:	Infraestructura para la competitividad y el bienestar

### II. DESCRIPCIÓN DEL PRÉSTAMO ASOCIADO

- 2.1 El déficit de infraestructura escolar que enfrenta el país, considerado como “uno de los problemas críticos del sistema educativo costarricense en la actualidad”<sup>1</sup> ronda los US\$1.000 millones. Los estudiantes colocan las carencias de la infraestructura física como una de las principales causas que generan ambientes hostiles en el ámbito escolar, que inclusive pueden decantar en violencia<sup>2</sup>.
- 2.2 En este contexto se elaboró el Programa “Construyendo y Equipando la Infraestructura Escolar (CR-L1053, Préstamo 2824/OC-CR), que fue aprobado el 1° de noviembre de

<sup>1</sup> Programa Estado de la Nación (2011). Tercer Informe Estado de la Nación. San José, p. 152.

<sup>2</sup> León, A.T. (2010) Propuestas desde la visión de los y las estudiantes para abordar la problemática de la violencia en los centros educativos de secundaria. San José, INEINA, UNA.

2012 y es elegible desde el 24 de junio de 2014<sup>3</sup>. El Programa consiste en la construcción y equipamiento de nueva infraestructura para centros educativos de primaria y secundaria que carecen de instalaciones propias y adecuadas para su funcionamiento, así como de canchas multiusos para la promoción del deporte, la cultura y la recreación.

2.3 Este Programa se viene llevando a cabo mediante un fideicomiso de desarrollo de obra pública como instrumento para financiar y ejecutar 103 obras distribuidas en todo del país en un plazo de 5 años. La utilización de este esquema financiero innovador, que se aplica por primera vez en el sector educación en Costa Rica, tiene como fin agilizar la creación de estos nuevos espacios educativos. Además, fue diseñado de ese modo para que disminuyeran los tiempos en cada una de las etapas del Programa, desde la ratificación legislativa y entrada en vigencia, hasta el propio plazo de la ejecución de cada uno de los proyectos. Cabe destacar que esta apuesta innovadora busca implementar una nueva forma de proveer infraestructura pública en el país, que acumula una serie de experiencias de retrasos importantes en ejecución, especialmente con recursos de financiamiento externo. Los estímulos del esquema del fideicomiso se desarrollan de modo tal que se logre la consecución de los productos a través de procesos paralelos, eficientes y transparentes.

2.4 En el fideicomiso se identifican tres actores estratégicos:

a. El Fideicomitente: que es el beneficiario de las obras de infraestructura construidas y su equipamiento, en este caso el Ministerio de Educación Pública (MEP). Como parte de su aporte al fideicomiso, el MEP cederá el derecho de uso sobre algunos terrenos disponibles para la construcción de infraestructura educativa y brindará documentación sobre diseños y prototipos ya elaborados por la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), los cuales servirán de referencia para el diseño específico de cada proyecto, de acuerdo con las necesidades del entorno. Para esto, y siguiendo lo establecido en la Ley 9124 de autorización del fideicomiso, el MEP creó con una unidad interna que es la encargada de fiscalizar el desarrollo adecuado del Programa, denominada Unidad Supervisora del Programa (USP). Esta Unidad está a cargo de supervisar no solo la ejecución del Programa, sino específicamente las obras que el MEP deberá recibir a satisfacción; no obstante, para llevar a cabo esta tarea no se previó dotarla con personal técnico que apoye el desarrollo de las inspecciones de terrenos, diseños u obras, dependiendo por lo tanto para ello de la DIEE, con lo cual los proyectos del fideicomiso entran en el flujo de trabajo regular de esta Dirección y ello no permite garantizar que se puedan obtener los tiempos más cortos en la tramitación de temas específicos en cada uno de los proyectos.

---

<sup>3</sup> En el medio de este período se dio la aprobación de [la Ley 9124 del Fideicomiso](#) (1 de marzo de 2013), la firma del contrato de fideicomiso entre el Ministerio de Educación Pública y el Fiduciario escogido que fue el Banco Nacional (24 de abril de 2013), el refrendo del contrato de fideicomiso por parte de la Contraloría General de la República (24 de julio de 2013), así como la firma del contrato de Garantía del financiamiento entre el Banco y el Ministerio de Hacienda (24 de enero de 2014) y su respectiva entrada en vigencia el 27 de enero de 2014, momento a partir del cual empezaban a correr los seis meses dispuestos para alcanzar la elegibilidad del Program (ver [Contrato de Fideicomiso](#)).

- b. El Fiduciario: que es la institución financiera, en este caso el Banco Nacional de Costa Rica, encargada de la administración y gestión del fideicomiso, así como de la contratación de la empresa desarrolladora de los proyectos de infraestructura y de cualquier adquisición y contratación que el Programa realice.
  - c. Los Fideicomisarios: que la conforman por un lado las entidades financieras, tanto nacionales como internacionales (en este caso del BID), que financian el proyecto; y por otro lado, el propio MEP, quien a través de la USP, debe supervisar la ejecución del Programa, incluyendo el Monitoreo, y la aceptación a satisfacción las obras que éste genere.
- 2.5 En el esquema propuesto, una vez aceptadas las obras, éstas son arrendadas por el fideicomiso al MEP durante 20 años, asegurando durante ese periodo, el mantenimiento preventivo y correctivo adecuado de la infraestructura construida, que estará a cargo del fiduciario.
- 2.6 Además de generar recursos adicionales, el esquema del fideicomiso adquiere especial relevancia considerando que permite crear condiciones favorables para mejorar la capacidad de gestión de infraestructura del MEP. Específicamente, avanzar hacia un modelo de gestión de infraestructura educativa mucho más flexible, basado en la especialización y el uso de fuentes alternativas y complementarias de financiamiento, así como las lecciones aprendidas con la ejecución de este Programa.

### **III. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN**

- 3.1 La presente Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo apoyar al Ministerio de Educación Pública (MEP) de Costa Rica, por medio de conocimiento técnico, en el diseño, la supervisión y la gestión de obras de infraestructura educativa y el monitoreo del Programa como parte del fideicomiso para la ejecución del Programa “Construyendo y Equipando la Infraestructura Escolar”.
- 3.2 Esta CT apoyará la gestión del MEP relacionada con las labores de mandato y supervisión establecidas en la Ley de Creación del Fideicomiso (Ley 9124) y para las cuales no se previó la dotación del personal técnico que las llevara a cabo: “Para la constitución del fideicomiso, el MEP fideicometerá los prototipos de construcción que serán usados como base para el diseño específico de cada proyecto particular y cederá el derecho de uso de algunos terrenos para la construcción de infraestructura educativa en estos. Adicionalmente, como contraparte técnica, el MEP, en coordinación con la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), creará una unidad supervisora del Proyecto que tendrá la responsabilidad de dar seguimiento a la ejecución del fideicomiso” (ver [Ley 9124](#) p.13). Además, le permitirá sistematizar el conocimiento y las lecciones aprendidas que se deriven tanto de la ejecución de las obras del Programa, como de la aplicación del esquema de fideicomiso, con el objeto de ser usados, en el futuro, como insumos de sus propias actividades operativas en materia de infraestructura educativa, así como de su participación en otras intervenciones de este tipo para la provisión de la infraestructura. Unido a ello, la Propuesta de Préstamo del Programa estableció en sus Arreglos para Monitoreo y Evaluación (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)), que la medición de una línea base y creación de un modelo para la medición del clima escolar en las obras intervenidas por el Programa se llevaría a cabo a través de

los recursos de esta cooperación técnica no reembolsable. Todo el trabajo previsto para apoyo a la USP se llevará a cabo a través de servicios de consultoría en los campos de derecho, ingeniería civil, ingeniería estructural, arquitectura, ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica, ingeniería sanitaria, ambiental y social para verificar los requerimientos de los planes de gestión ambiental y social de las obras y de gestión de proyectos que incorporen las buenas prácticas internacionales aplicables en la interacción entre la USP, el Fideicomiso y el BID, así como profesionales en pedagogía y ciencias sociales que apoyen al MEP en la medición del clima escolar en las obras realizadas por el Programa<sup>4</sup>.

- 3.3 La presente CT apoya la ejecución del contrato de Programa “Construyendo y Equipando la Infraestructura Educativa” que resulta de una profundización del diálogo sectorial en el marco de la Estrategia de País con Costa Rica 2011-2014 (3.2), buscando beneficiar directamente a 35.000 niñas, niños y jóvenes, y está alineada con las prioridades sectoriales del Banco definidas en el GCI-9 a través de la creación de infraestructura en favor de la competitividad y el bienestar social. La CT y el Programa están también alineados con el Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-2), siendo consistente con la cuarta dimensión del éxito de sistemas educativos: asegurar que todas las escuelas cuenten con recursos adecuados para el aprendizaje.
- 3.4 Los recursos de esta CT no pretenden competir con los recursos con que cuenta el fideicomiso para la administración del Programa, sino complementarlos para fortalecer al MEP en su papel de ente rector y supervisor de la infraestructura educativa en el país y de la gestión del Programa, por ser la primera vez que participa en un esquema de fideicomiso como el que financia el Programa 2824/OC-CR.

#### IV. DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 4.1 Esta CT está estructurada en dos Componentes de apoyo al Ministerio de Educación Pública en sus responsabilidades de mandato y supervisión del Programa “Construyendo y Equipando la Infraestructura Educativa”, tanto desde las necesidades relacionadas con las obras del Programa, como con su gestión, monitoreo y evaluación:
- 4.2 **Componente I: Apoyo a la programación y la ejecución del Programa.** En este componente se prevé contratar consultorías para apoyar al MEP entre otros, en: (a) los procesos de regularización y cesión al fideicomiso de la propiedad de los terrenos de las obras elegibles; (b) la planificación operativa de las inversiones con las Direcciones Regionales; (c) la definición de diseños tipo y parámetros de diseño o especificaciones técnicas para las obras; y (d) la coordinación entre el MEP y el BNCR y su UEP (ver [Lista Detallada de Consultorías Previstas](#) para más información). Los productos previstos a partir de esas actividades son los informes de consultoría que evidencien el cumplimiento de los objetivos contratados, los mandatos del MEP al fideicomiso sobre los terrenos para las obras y la consolidación de un mecanismo de coordinación entre el MEP y el BNCR. Los resultados que se espera alcanzar con este componente son los terrenos de todas las obras

---

<sup>4</sup> Como parte de la [Matriz de Resultados del Programa](#), según los Acuerdos de Monitoreo y Evaluación contenido en la Propuesta de Préstamo

regularizados, así como los trámites de cesión de estos terrenos al fideicomiso realizados, junto con los diseños tipo y especificaciones técnicas para las obras elaborados. Finalmente, se espera una fluida interacción y documentación de la ejecución del Programa.

4.3 **Componente II: Apoyo para el monitoreo y evaluación del Programa.** En este Componente se prevé contratar consultorías para apoyar al MEP en: (a) la actualización de sistemas de información de la DIEE para el relevamiento de la información del Programa; (b) el fortalecimiento de las áreas de planeamiento y supervisión de la infraestructura escolar; (c) la revisión y mejora de los procesos y la sistematización de las lecciones aprendidas; (d) el seguimiento y análisis de los avances del programa y la generación de información y documentación que sirva de sustento al monitoreo, así como a la evaluación concurrente y final del programa; y (e) creación del modelo y herramientas para recopilación de datos sobre clima escolar (ver [Lista Detallada de Consultorías Previstas](#) para más información). Los productos previstos a partir de esas actividades son los informes de consultoría que evidencien el cumplimiento de los objetivos contratados, un sistema de recopilación, procesamiento y disseminación de lecciones aprendidas en el Programa, así como el modelo para medición de clima escolar y herramientas para recopilación y procesamiento de datos. Los resultados que se espera alcanzar con este componente son documentos de lecciones aprendidas disseminados internamente en el MEP y de consulta obligatoria, así como la línea base sobre clima escolar calculada y el modelo diseñado.

4.4 Los logros que busca contribuir a alcanzar esta CT están directamente relacionados con la Matriz de Resultados del Programa “Construyendo y Equipando la Infraestructura Educativa” (ver [Matriz de Resultados](#)). En línea con ello, se ha estructurado una Matriz de Resultados específicos para la ejecución de esta Cooperación Técnica:

**Tabla IV-i: Matriz de Resultados Indicativa**

Componente	Resultados esperados	Indicadores	Línea de base	Meta indicativa
Componente I: Apoyo a la programación y la ejecución del Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrenos regularizados</li> <li>• Trámites de cesión al fideicomiso finalizados</li> <li>• Diseños tipo, parámetros de diseño/especificaciones técnicas preparadas.</li> <li>• Información y documentación presentada por el MEP al BNCR y viceversa, en tiempo y forma para asegurar una ejecución fluida del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrenos regularizados</li> <li>• Terrenos cedidos al fideicomiso.</li> <li>• Diseños tipo, parámetros de diseño/especificaciones técnicas preparadas.</li> <li>• Diseños tipo elaborados con especificaciones técnicas y parámetros de diseño elaborados.</li> <li>• Minutas de sesiones de trabajo del mecanismo de coordinación documentadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0</li> <li>• 0</li> <li>• 0</li> <li>• 0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 terrenos regularizados y cedidos al fideicomiso (2016)</li> <li>• 10 (2016)</li> <li>• 98 minutas (2017)</li> </ul>
Componente II: Apoyo para el monitoreo y evaluación del Programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de lecciones aprendidas disseminado internamente en el MEP y de consulta obligatoria</li> <li>• Línea base sobre clima escolar calculada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de lecciones aprendidas disseminado internamente en el MEP y de consulta obligatoria</li> <li>• Línea base sobre clima escolar calculada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0</li> <li>• 0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 (2017)</li> <li>• 1 (2016)</li> </ul>

- 4.5 El costo de est CT a ser financiado con recursos no reembolsables del Banco, a través del fondo Fondo General de Cooperación de España (FGE) asciende a US\$350,000 distribuidos de acuerdo con el siguiente cuadro de costos:

**Tabla IV-ii. Presupuesto Indicativo (en US\$)**

Actividad/Componente	Descripción	BID	Contraparte	Financiamiento Total
<b>Componente I: Apoyo a la programación y la ejecución del Programa</b>	Consultorías en las siguientes especialidades, entre otras: derecho, ingeniería, arquitectura, ambiental, social, economía, gestión de proyectos	<b>100.000,00</b>	<b>0</b>	<b>100.000,00</b>
<b>Componente II: Apoyo para el monitoreo y evaluación del Programa</b>	Consultorías en las siguientes especialidades, entre otras: economía, gestión de proyectos, pedagogía.	<b>250.000,00</b>	<b>0</b>	<b>250.000,00</b>
<b>TOTAL</b>		<b>350.000,00</b>	<b>0</b>	<b>350.000,00</b>

## V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 Debido a la naturaleza de esta operación, el MEP solicitó que el ejecutor de la CT sea el Banco Interamericano de Desarrollo ([Anexo I: Carta solicitando que el BID sea el Ejecutor](#)), basando dicha solicitud en la experiencia del Banco en procesos ágiles de contratación gracias a sus políticas (en contraposición de las políticas nacionales), puesto que el Ministerio requiere contar cuanto antes con los productos previstos en esta CT, esto porque no dispone de personal asignado para llevarlos a cabo por sí mismo a través de la USP. La Unidad con responsabilidad para las adquisiciones y desembolsos será EDU/CCR, la cual contará con el apoyo del Especialista de Adquisiciones y el Especialista Financiero de la Representación del Banco en Costa Rica, así como del Departamento Administrativo para la tramitación de los contratos.
- 5.2 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.
- 5.3 Al término de tres meses luego del cierre de la Cooperación Técnica, el Jefe de Equipo de esta CT elaborará un informe final que resumirá los productos obtenidos y el cumplimiento de los objetivos planteados; este informe estará disponible en IDBDocs como parte de la documentación para consulta de todas las partes interesadas al respecto, y se hará llegar una copia al donante si fuere requerido por éste o por algún departamento del Banco.

## VI. RIESGOS IMPORTANTES

- 6.1 Al tratarse de una CT que produce exclusivamente informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales, ya que se cuenta con el apoyo del MEP para su ejecución. No obstante, como riesgo menor se identifica la posibilidad de que, al preverse una participación multidisciplinaria en las consecución de las actividades planificadas, cada profesional contratado actúe de manera independiente en la elaboración de sus

productos y la obtención de resultados. Para mitigar esta situación, en todos los Términos de Referencia de las contrataciones planificadas se incluyó una actividad que remite a la participación en discusiones con otros profesionales según se le solicite al contratado, y para asegurar esta interacción armónica y alineada con los objetivos de la CT, el Banco será el coordinador de los esfuerzos conjuntos, en estrecha comunicación con el MEP según se vayan desarrollando los productos.<sup>5</sup>

## **VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

7.1 No existe ninguna excepción a las políticas del Banco.

## **VIII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES**

8.1 De conformidad con los lineamientos de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este proyecto ha sido clasificado como “C”. No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas de consultoría.

## **ANEXOS REQUERIDOS**

- Anexo I: [Carta de Solicitud](#) y [Carta solicitando que el BID sea el Ejecutor](#)
- Anexo II: [Términos de Referencia](#)
- Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

---

<sup>5</sup> Como se puede observar en el [Anexo II Términos de Referencia](#), en algunos casos para la consecución de una de las actividades previstas en los Componentes de esta CT se requiere la participación conjunta de dos o más profesionales de los que se planea contratar.