



INFORME N° DFOE-CAP-IF-00016-2021

20 de octubre, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
LA ADAPTABILIDAD, ACCESIBILIDAD Y SEGUIMIENTO DEL
SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA ANTE LA
EMERGENCIA SANITARIA**

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	4
 1. Introducción.....	7

Origen de la auditoría.....	7
Objetivo.....	7
Alcance.....	7
Criterios de Auditoría.....	8
Metodología aplicada.....	8
Generalidades acerca del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria.....	9
Mejoras implementadas por la Administración durante la auditoría.....	9
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría.....	10
Siglas.....	10
2. Resultados.....	10
ADAPTABILIDAD DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA.....	10
Debilidades relacionadas con los canales de apoyo a la mediación pedagógica.....	11
Debilidades relacionadas con la adaptabilidad docente.....	13
Debilidades relacionadas con el aseguramiento de los aprendizajes base.....	15
ACCESIBILIDAD DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA.....	16
Debilidades relacionadas con el aseguramiento del acceso universal.....	17
Debilidades relacionadas con la conexión y equipamiento para el acceso al servicio.....	19
SEGUIMIENTO DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA.....	22
Debilidades en el monitoreo del servicio.....	22
Ausencia de mecanismos que permitan recopilar información integrada para diagnosticar y abordar el rezago educativo generado por la emergencia sanitaria.....	24
3. Conclusiones.....	26
4. Disposiciones.....	27
AL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN.....	27
A LA LICENCIADA GUISELLE CRUZ MADURO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	27
A LA DOCTORA MELANIA BRENES MONGE EN SU CALIDAD DE VICEMINISTRA ACADÉMICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	28
A LA LICENCIADA KARLA THOMAS POWELL EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO PROFESIONAL ULADISLAO GÁMEZ SOLANO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	28

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

La auditoría tuvo como propósito determinar si las acciones para la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria cumplen con la normativa y prácticas aplicables con el propósito de dar continuidad al proceso educativo. El periodo evaluado comprendió entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2021, ampliándose cuando fue necesario.

¿Por qué es importante?

La adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento de un servicio comprende la implementación de acciones que permitan su ajuste con base en las necesidades de la población ante condiciones sociales, económicas, tecnológicas u otras relevantes, con el fin de garantizar su prestación continua, el acceso universal; así como la verificación del cumplimiento de objetivos y metas.

Lo anterior se vuelve crítico ante la posible materialización de riesgos o en presencia de eventos que alteran las circunstancias normales, tal como la emergencia sanitaria, la cual ha tenido efectos en el servicio de educación primaria brindado por el Ministerio de Educación Pública; entre ellos, más de 400.000 estudiantes de primaria han experimentado cambios en la forma en la que reciben su educación, la cual pasó de la presencialidad a la educación a distancia y posteriormente a una modalidad combinada (entre presencialidad y trabajo a distancia).

En ese sentido, la definición e implementación de acciones que permitan cumplir con la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria conforme a la normativa y prácticas aplicables es fundamental, en procura de asegurar la continuidad educativa, garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas; así como el desarrollo de sus capacidades en los ámbitos académico, emocional y social.

¿Cómo lo auditamos?

Para la ejecución de esta auditoría se aplicó un enfoque ágil, mediante el cual se comunicó un reporte de auditoría durante el proceso de fiscalización, detallando áreas susceptibles de mejora del objeto auditado, a efecto de que la Administración pudiera implementar acciones oportunas. Considerando los resultados comunicados mediante dicho reporte, el Ministerio diseñó el “Plan de Nivelación Académica: articulación curricular y evaluación de los aprendizajes” y el Webinario de Actualización Docente como una opción permanente, autogestionada para aplicación educativa en la plataforma virtual de ese Ministerio, además, aplicó una evaluación a la capacitación relativa al uso de la guía de trabajo autónomo. Sin embargo, las acciones definidas se encuentran en proceso de implementación, de manera que los hallazgos reportados durante la auditoría se encuentran pendientes de atender y se abordan en el presente informe final; así como hallazgos adicionales configurados con posterioridad al reporte comunicado.

¿Qué encontramos?

El Ministerio de Educación Pública ha realizado acciones que tienen el propósito de dar continuidad al servicio de educación primaria y evitar la deserción masiva de estudiantes mediante las estrategias “Aprendo en Casa” -que fue aplicada durante 2020- y “Regresar” -la cual se encuentra vigente en 2021-. Entre otros aspectos, estas estrategias establecieron las bases para el proceso de mediación pedagógica en las modalidades de educación a distancia y combinada.

Sin embargo, existen limitaciones significativas respecto a la definición e implementación de acciones para promover la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio educativo.

En cuanto a las acciones para adaptar el servicio de educación primaria, el Ministerio no conoce su efectividad, debido a que no dispone de información suficiente, por ejemplo, no se cuenta con información sobre el nivel de entrega efectiva de las Guías de Trabajo Autónomo, principal herramienta para apoyar el proceso enseñanza-aprendizaje en el contexto de la emergencia, si estas se entregaron a la totalidad de la población estudiantil y la frecuencia de uso de los distintos medios de entrega; asimismo, no se cuenta con información sobre la efectividad de los programas de radio y televisión. Además, el Ministerio carece de información estadística respecto a los niveles y Direcciones Regionales a las que pertenecen los docentes que participan en las actividades de capacitación masiva y los que no, ya que sólo se tiene registro de la cantidad total de participantes.

Estas debilidades implican que los niveles central y regional no disponen de elementos cualitativos y cuantitativos específicos sobre la adaptación del servicio, que le permitan realimentar y reformular sus acciones de manera oportuna para una readaptación bajo un enfoque de mejora continua, en los que además no existen insumos para establecer planes de nivelación sustentados en información relativa a los aprendizajes efectivamente impartidos y los niveles de logro alcanzados. Esto constituye una fuente de creación de desigualdades para el estudiantado, que a mediano plazo pueden constituir barreras de acceso a mayores grados académicos y a mejores oportunidades en el mercado laboral, lo que compromete sus niveles de ingreso y aumenta el riesgo de pobreza.

En lo que respecta a la accesibilidad al servicio, se determinó que el Ministerio utiliza la Alerta Temprana como un mecanismo para identificar, atender y monitorear aquellas personas en riesgo de exclusión, aunque se lleva un registro de la cantidad de alertas emitidas (25.678 alertas en 1.023 centros educativos), no se cuenta con información respecto a su efectividad, es decir, si la persona permaneció o salió del sistema. Además, el Ministerio dispone de información limitada respecto a la efectividad de otras acciones para promover el acceso universal, por ejemplo, en lo que respecta al uso de "Aprendo en casa TV" únicamente se cuenta con los resultados de una consulta realizada en el mes de diciembre de 2020 al personal docente y reporte de audiencia del Sistema Nacional de Radio y Televisión.

Aunado a lo anterior, se identifican limitaciones en la calidad de la información sobre posibles beneficiarios del programa de Hogares Conectados, el cual se desarrolla en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, que el Ministerio y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado deben brindar a la Superintendencia de Telecomunicaciones. Además, la cantidad de estudiantes sin conectividad aumentó de 2020 a 2021; sin embargo, el propio Ministerio señala posibles inconsistencias en la recolección de esta información y una subestimación del dato real para 2020.

A partir de tales hallazgos, no existe garantía de que el servicio adaptado haya sido accesible. En adición, las distintas condiciones de acceso pueden afectar la calidad del servicio e incidir sobre el rezago educativo en poblaciones que ya eran vulnerables desde antes de la pandemia. Lo anterior incide en la toma de decisiones estratégicas y oportunas, pues estas se basan en información limitada sobre el cumplimiento de los objetivos, el aseguramiento en las responsabilidades de los actores del sistema educativo, y la orientación efectiva de los recursos, entre otros aspectos.

*En lo concerniente al **seguimiento del servicio**, no existe un proceso de monitoreo sistemático que permita contar con datos actualizados o sobre una base periódica de mayor conveniencia, por ejemplo, la información relativa a escenarios educativos de conectividad se recopila en el censo escolar, a pesar de ser variables que cambian con mayor frecuencia. En otros casos, los mecanismos de seguimiento se encuentran desconcentrados en el personal docente y director, tal es el caso de la información relacionada a las Guías de Trabajo Autónomo.*

Además, en lo que corresponde al rezago educativo, no se dispone de mecanismos para recopilar información que permita evaluar las brechas de aprendizaje producto de la pandemia y el nivel de logro obtenido por el estudiantado en 2020 y 2021, por lo que las acciones implementadas para abordar el rezago educativo no se sustentan sobre una base diagnóstica y estratégica -la cual aún no se ha recabado y procesado en su totalidad- sino que su atención se ha centrado en facilitar la planeación docente y articular los aprendizajes base, sin que se evidencien acciones para recuperar los aprendizajes no impartidos.

Esto limita un abordaje integral para la recuperación de los aprendizajes, lo que a su vez acentúa las desigualdades a las que se enfrenta el estudiantado, en particular aquellos que pertenecen a poblaciones vulnerables, y las problemáticas estructurales a las que se enfrenta el sistema educativo. Cabe señalar que entre mayor dilación en la atención de este tema, mayor es la pérdida de capacidades y oportunidades a futuro para la población estudiantil.

¿Qué sigue?

Se giran disposiciones para que se elabore, apruebe e implemente una política para la prestación del servicio educativo bajo la modalidad a distancia y la respectiva normativa para su instrumentalización. Además, definir, oficializar e implementar los mecanismos que permitan al Ministerio conocer la efectividad y alcance de las siguientes acciones ejecutadas para la adaptabilidad y accesibilidad al servicio ante la emergencia sanitaria; así como, disponer de información actualizada para conocer el estado real de las necesidades del estudiantado en cuanto a dispositivos y conexión a internet; del contacto sobre posibles beneficiarios tanto de programas ligados a planes de desarrollo vigentes como cualquier otra acción estatal o no estatal orientada a la dotación de equipo tecnológico y conexión a internet al estudiantado; así como sobre la estrategia de Alerta Temprana.

Asimismo se dispone la elaboración de un diagnóstico sobre el rezago educativo que enfrenta el nivel de educación primaria, para cada grado y asignatura, que contemple al menos las brechas entre los aprendizajes recibidos durante los cursos lectivos 2020 y 2021; así como diseñar, oficializar e implementar un plan para la recuperación del aprendizaje.

A la Directora del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano se le dispone que incorpore en el registro de las capacitaciones que brinda dicho instituto lo relacionado al nivel que imparte, centro educativo, circuito y Dirección Regional a la que pertenece la persona que recibe la capacitación, de tal forma que se pueda dar trazabilidad a los participantes de dichas actividades y contar con insumos para la toma de decisiones orientadas a promover la adaptabilidad docente.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
ADAPTABILIDAD, ACCESIBILIDAD Y SEGUIMIENTO DEL SERVICIO DE
EDUCACIÓN PRIMARIA ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA**

1. Introducción

Origen de la auditoría

- 1.1. La adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento de un servicio comprenden la implementación de acciones que permitan su ajuste con base en las necesidades de la población ante condiciones sociales, económicas, tecnológicas u otras relevantes, con el fin de garantizar su prestación continua, el acceso universal; así como la verificación del cumplimiento de objetivos y metas.
- 1.2. Lo anterior se vuelve crítico ante la posible materialización de riesgos o en presencia de eventos que alteran las circunstancias normales, como la emergencia sanitaria, la cual ha tenido efectos en el servicio de educación primaria que brinda el Ministerio de Educación Pública. En particular, más de 400.000 estudiantes de primaria han experimentado cambios en la forma en la que reciben su educación, la cual pasó de la presencialidad a una modalidad a distancia y posteriormente a una modalidad combinada entre presencialidad y distancia.
- 1.3. En ese sentido, la definición e implementación de acciones que permitan cumplir con la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria conforme a la normativa y prácticas aplicables es fundamental, en procura de asegurar la continuidad educativa, garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas; así como el desarrollo de sus capacidades en los ámbitos académico, emocional y social.
- 1.4. Así las cosas, la auditoría se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

Objetivo

- 1.5. Determinar si las acciones para la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria cumplen con la normativa y prácticas aplicables con el propósito de dar continuidad al proceso educativo.

Alcance

- 1.6. La auditoría comprendió el análisis de las acciones definidas e implementadas por el MEP para la adaptabilidad, accesibilidad y del servicio de educación primaria. El período evaluado comprendió desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 31 de julio de 2021, ampliéndose en lo requerido. En la siguiente figura se indican los elementos considerados para cada uno de los aspectos auditados:

Figura N° 1 Elementos para la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento



Adaptabilidad

- Canales alternativos para apoyar la mediación pedagógica
- Adaptabilidad docente
- Aseguramiento de los aprendizajes base

Accesibilidad

- Acceso Universal
- Conectividad
- Roles educativos

Seguimiento

- Monitoreo del servicio
- Rezago educativo

Fuente: Elaboración CGR.

Criterios de Auditoría

- 1.7. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente a la Ministra de Educación Pública mediante los oficios DFOE-CAP-202, DFOE-CAP-0456 y DFOE-CAP-0538 respectivamente. Es pertinente indicar que fueron presentados al Viceministerio Académico en reuniones virtuales realizadas los días 5 de junio, 20 de julio y 17 de agosto de 2021.

Metodología aplicada

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el procedimiento de auditoría y los Lineamientos generales para la ejecución de auditorías con enfoque ágil, N° R-DFOE-GE-I-01-2020 emitidos por la Dfoe.
- 1.9. El objetivo del enfoque ágil es generar resultados de fiscalización más oportunos, con el fin de promover mejoras en la gestión de las instituciones y generar valor público a las partes interesadas. Para ello, se emitió el reporte [DFOE-CAP-RF-00002-2021, “Servicio de educación primaria: mejoras para fortalecer su adaptabilidad ante la emergencia sanitaria”](#), el cual se comunicó a la Administración el 23 de julio de 2021. El presente documento constituye el informe final de auditoría que consolida la información intercambiada con la Administración a efecto de emitir los resultados, las conclusiones y las disposiciones correspondientes.
- 1.10. Para la determinación del cumplimiento del marco regulatorio aplicable y prácticas internacionales de adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio de educación primaria se utilizaron los datos suministrados en las entrevistas, consultas a personal del MEP e información suministrada por la Administración. Asimismo, como complemento a la información obtenida, se aplicaron cuestionarios a personal docente y director de I y II Ciclos, así como a personal supervisor de circuito educativo¹. Además, se realizó un taller con personal del MEP para la validación de

¹ En total, se recibieron 1.559 respuestas de docentes pertenecientes a 26 Direcciones Regionales de Educación (no se recibieron respuestas de Sulá), lo que significa un 9,7% del personal docente consultado, 692 respuestas de personal director de centros educativos de las 27 Direcciones Regionales de Educación y 77 del personal supervisor pertenecientes a 22 Direcciones.

posibles causas y efectos relacionados a los hallazgos identificados.

Generalidades acerca del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria

- 1.11. La emergencia sanitaria ha provocado que más de 400.000 estudiantes de primaria se vieran afectados por el cierre de sus centros educativos, quienes, además han experimentado cambios en la forma en la que reciben su educación, la cual pasó de la presencialidad a la educación a distancia y posteriormente a una modalidad combinada -presencialidad y a distancia-.
- 1.12. Es por ello que el MEP ha elaborado dos estrategias que tienen el propósito de dar continuidad al servicio de educación, las cuales ha denominado “Aprendo en Casa”², que fue aplicada durante el año 2020; y “Regresar”, la cual se encuentra vigente en el año 2021. Dichas estrategias contemplan acciones que tienen el propósito de promover el trabajo a distancia, así como la mediación pedagógica para la educación combinada.
- 1.13. En términos generales, los objetivos de Aprendo en Casa se orientaron al desarrollo de un plan de intervención educativa mediante la implementación y envío de las Guías de Trabajo Autónomo, proveer opciones de plataformas virtuales de comunicación, interacción y/o aprendizaje para el personal docente, brindar opciones de contenido educativo para el estudiantado mediante distintos canales (tecnologías digitales, televisión, radio, recursos impresos) y proponer a las familias opciones de apoyo para orientar las actividades de aprendizaje.
- 1.14. Además, se desarrolló un Plan Nacional de Apoyo a la Lectura así como ajustes en el proceso de mediación pedagógica, establecimiento de pautas para implementar las guías antes citadas y la definición e identificación de 4 escenarios educativos de acuerdo con la combinación entre las variables de tenencia de dispositivos electrónicos y conexión a internet de la persona estudiante, lo que implicó que el MEP realizara el levantamiento inicial y actualización periódica de esta información.
- 1.15. En lo concerniente a la estrategia Regresar, su objetivo principal era el de retornar las clases en una modalidad combinada a partir del 8 de febrero de 2021. Tanto la modalidad combinada como a distancia conllevan cambios importantes en procesos sustantivos para el servicio educativo, tales como la evaluación, las orientaciones para la mediación pedagógica, las herramientas y plataformas utilizadas para el aprendizaje, los servicios complementarios (por ejemplo, lo relacionado a la entrega de paquetes de alimentos), entre otros.

Mejoras implementadas por la Administración durante la auditoría

- 1.16. En julio de 2021, la CGR emitió un reporte de auditoría³ con las situaciones identificadas a esa fecha. Al respecto, la Administración ha definido las siguientes acciones:
 - a) Diseño del “Plan de Nivelación Académica: articulación curricular y evaluación de los aprendizajes”⁴ el cual se refiere a acciones curriculares, evaluativas, pedagógicas y tecnológicas para optimizar los logros durante la segunda parte del ciclo lectivo 2021. Asimismo, se creó una alianza con el Sistema Nacional de Radio y Televisión Nacional (Sinart), canal 13, para modificar el horario de “Aprendo en Casa Franja Educativa del

² Aprobada por el Consejo Superior de Educación en acuerdo 06-15-2000 del Acta 15-2020 del 19 de marzo de 2020. Las Orientaciones para el proceso educativo a distancia, las Pautas para la implementación de las Guías de Trabajo Autónomo y las Pautas para docentes de apoyo y personal de servicios específicos de educación especial.

³ DFOE-RF-00002-2021, Servicio de educación primaria: mejoras para fortalecer su adaptabilidad ante la emergencia sanitaria.

⁴ Circular DVM-AC-026-2021 del 13 de agosto de 2021.

Bicentenario”⁵.

- b) En lo que respecta a adaptabilidad docente, el MEP realizó una evaluación a la capacitación relativa a la mediación de las Guías de Trabajo Autónomo mediante la plataforma oficial del Ministerio⁶, realizada en el mes de octubre de 2020 y atendida por 2.425 docentes. De acuerdo con esta valoración, la citada capacitación fue calificada por los educadores con valoraciones promedio mayores a 7. Además, del 23 de junio al 5 de julio de 2021, se desarrolló la actividad de capacitación “Mediación pedagógica transformadora en el contexto de la pandemia”, cuya evaluación se realizará en un lapso de tres meses para valorar en qué medida el cuerpo docente ha implementado los aprendizajes.
- c) En cuanto al desarrollo de capacidades digitales, el MEP diseñó el Webinario de Actualización Docente como una opción permanente y autogestionada para aplicación educativa en la plataforma virtual utilizada por el MEP. Dicho proceso de formación dio inicio el 24 mayo de 2021 y concluyó el 18 de junio de 2021.

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

- 1.17. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se realizó mediante el oficio N° DFOE-CAP-0643 del 27 de septiembre de 2021, dirigido a la Ministra de Educación Pública. Las observaciones al borrador de informe fueron remitidas por la Ministra de Educación Pública mediante el oficio DM-1178-10-2021 del 4 de octubre de 2021. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó mediante oficio DFOE-CAP-0710 del 20 de octubre de 2021.

Siglas

- 1.18. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

Cuadro N° 1 Conceptos utilizados en la auditoría

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
MEP	Ministerio de Educación Pública
PNDT 2015-2021	Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021

Fuente: Elaboración CGR.

⁵ Según nota DVM-AC-0898-08-2021, el horario es el siguiente: Primera infancia, todos los días de 8:00 a.m. a 9:00 a.m. Lunes: Español, Martes: Matemáticas, Miércoles: Ciencias, Jueves: Estudios Sociales, Viernes: Inglés, Sábado: Repaso Faro: Español, Matemática, Biología, Física y Química.

⁶ Este curso se impartió entre el 25 de mayo y el 30 de junio de 2020.

2. Resultados

ADAPTABILIDAD DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA

- 2.1. La adaptabilidad implica que un servicio se ajuste con base en las necesidades de la población ante condiciones sociales, económicas, tecnológicas u otras relevantes, por ejemplo mediante la digitalización, la simplificación de trámites, la disponibilidad de medios de atención y la adaptación de oficinas o espacios físicos con el fin de garantizar su prestación continua, eficiente y eficaz. Esto se vuelve crítico ante la posible materialización de riesgos o en presencia de eventos que alteran las circunstancias normales, tal como la emergencia sanitaria.
- 2.2. La adaptación ante las condiciones que impuso la emergencia y la incertidumbre respecto a la duración de la misma requiere un rediseño del servicio, pues la educación a distancia tiene características distintas a la educación presencial, por ejemplo en lo relativo al proceso de mediación pedagógica, la autonomía del estudiante, la definición de espacios para la comunicación colectiva (que forma parte intrínseca de la educación presencial), las competencias tecnológicas del estudiantado, entre otros aspectos.
- 2.3. En esta línea, el MEP requirió conceptualizar un nuevo servicio y elaborar orientaciones para un proceso educativo a distancia, pues la modalidad a distancia no se tiene contemplada como parte de la educación primaria tradicional. En ese sentido, como parte de las acciones desarrolladas por el MEP para la adaptación del servicio de educación primaria de una modalidad presencial a una a distancia o combinada, se determinó que las estrategias Aprendo en Casa y Regresar contemplan medidas para implementar canales alternativos que apoyen la mediación pedagógica, para la adaptabilidad del personal docente y para el aseguramiento de los aprendizajes base.
- 2.4. Específicamente, respecto a los canales de apoyo para la mediación pedagógica, se establecieron las bases para la comunicación digital entre docentes y estudiantes, lo que implicó la creación de cuentas de correo electrónico⁷ para el desarrollo de actividades de aprendizaje a distancia por medio de la plataforma digital de comunicación utilizada. Además, se diseñaron las Guías de Trabajo Autónomo como herramienta de validación del aprendizaje y se utilizaron otros medios complementarios para la transmisión de contenido educativo, por ejemplo, radio⁸ y televisión con el programa Aprendo en Casa TV. Asimismo, se desarrollaron materiales de lectura digital, videos pregrabados y aplicaciones de aprendizaje disponibles en el portal denominado Educ@tico.
- 2.5. Como parte de las acciones para promover la adaptabilidad docente, el MEP diseñó las orientaciones para desarrollar la mediación pedagógica⁹ en las modalidades de educación a distancia y combinada, así como pautas para la elaboración de las citadas guías. En adición, durante el año 2020 proveyó actividades autoformativas en tópicos como el uso de aplicaciones ofimáticas, de la plataforma digital de comunicación y mediación de las guías mediante esa plataforma; talleres y webinarios¹⁰; al tiempo que puso a disposición del personal docente recursos didácticos por medio de la Caja de Herramientas.

⁷ El MEP indica que se crearon más de 1 millón de cuentas de correo electrónico y que cuenta con cerca de 722 mil usuarios activos en la plataforma digital de comunicación utilizada por el MEP.

⁸ Destaca la emisión de programas como Aventura Bikétsø, dirigidos especialmente a población indígena.

⁹ El MEP detalla que 44.261 docentes participaron en el curso de mediación de guías de trabajo autónomo mediante la plataforma digital de comunicación y 106.548 participantes en cursos de uso de aplicaciones ofimáticas y “Construyendo un entorno virtual de aprendizaje”.

¹⁰ Circular DVM-AC-026-2021 del 13 de agosto de 2021, cursos “Evaluación de los aprendizajes” y “Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA)”.

-
- 2.6. En lo que corresponde al aseguramiento de los aprendizajes base, este elemento hace referencia a las acciones para la priorización de los aprendizajes en los programas de estudio de cada asignatura para los cursos lectivos 2020 y 2021. Las acciones para ese fin están contenidas en las estrategias citadas, así como en circulares y pautas para la orientación del docente emitidas desde el nivel jerárquico institucional; además, se definió que su implementación corresponde a las Direcciones Regionales de Educación, personal supervisor, director y docente.
 - 2.7. No obstante, a pesar de que se realizaron acciones para adaptar el servicio de educación primaria a las condiciones derivadas de la emergencia sanitaria, el MEP desconoce la efectividad de estas, en virtud de la ausencia de mecanismos para asegurar tanto la cadena de mando en forma descendente, ascendente y horizontal, como que todo el estudiantado recibiera los aprendizajes base definidos para cada curso lectivo. Además, se identificaron debilidades en la información sobre los registros de docentes a las capacitaciones suministradas por el MEP, hechos que limitan la efectiva adaptación del servicio. A continuación se detallan las debilidades identificadas:

Debilidades relacionadas con los canales de apoyo a la mediación pedagógica

- 2.8. En el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, se dispone que los gestores públicos tienen la obligación de que su actividad se sujeté a los principios fundamentales del servicio público para asegurar su continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en la necesidad social que satisfacen, así como la igualdad en el trato de la población beneficiaria.
- 2.9. Para ello, no sólo es preciso adaptar los servicios, sino que se requiere proporcionar seguridad en las operaciones, para que sean eficientes, eficaces y se enmarquen dentro del ordenamiento jurídico y técnico, responsabilidad por la que deben velar las autoridades institucionales, tal como se indica en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, N° 8292.
- 2.10. Bajo esa premisa, es obligación del MEP llevar a cabo las acciones que le permitan asegurar que los elementos contemplados en las estrategias Aprendo en Casa y Regresar cumplen con la normativa citada, dando seguimiento a los elementos contenidos en las estrategias antes indicadas, de tal forma que se pueda valorar su eficacia y eficiencia y la continuidad del servicio de educación primaria.
- 2.11. Propiamente en lo correspondiente al establecimiento de canales de apoyo a la mediación pedagógica, las estrategias mencionadas¹¹ constituyen el fundamento de las acciones para implementar canales alternativos con este propósito. En esa línea, las prácticas internacionales señalan la importancia de desarrollar e implementar estrategias para dar cobertura a poblaciones más vulnerables y para el uso de herramientas de aprendizaje individual, tales como: materiales de lectura digital, aplicaciones de aprendizaje, plataformas de aprendizaje con contenido diverso, aulas digitales, plataformas de videoconferencia y mensajería y videos pregrabados¹².
- 2.12. Al respecto, las guías de trabajo autónomo constituyen el principal mecanismo implementado por el MEP para dar continuidad al proceso educativo para estudiantes con condiciones más

¹¹ Objetivo estratégico 3 de la Estrategia Regresar: Implementar la Educación Combinada, en el marco de la transformación curricular, para la atención de la población estudiantil, por medio de la oferta de recursos pedagógicos, técnicos y administrativos que promuevan el logro de los aprendizajes esperados y habilidades en el curso lectivo 2021. Estrategia Aprendo en casa: Objetivos específico 1 desarrollar un plan de intervención educativa directa mediante la planificación y envío de “Guías de Aprendizaje Autónomo” y objetivo específico 4 brindar al estudiantado diversas opciones de contenido educativo a través de tecnologías digitales, televisión, radio o recursos impresos que les den oportunidades de aprender desde sus hogares. de la Estrategia Aprendo en Casa. Pautas para la implementación de las guías de trabajo autónomo en la estrategia Aprendo en Casa, Sección 9, “Pasos a seguir para implementar las guías de trabajo autónomo”.

¹² UNICEF: La educación durante el COVID-19: Marco de planificación de contingencia, reducción de riesgos, reparación y respuesta.

restringidas en cuanto a conectividad, o bien que habitan zonas geográficas más alejadas, pues estas circunstancias pueden limitar la efectividad de participar de actividades a distancia realizadas por medio de plataformas digitales o inclusive imposibilitar el acceso a programas de radio o televisión al estar fuera de zonas de cobertura.

- 2.13. No obstante, el MEP no ha definido e implementado mecanismos que le permitan conocer en detalle el nivel de entrega efectiva de dichas guías, la frecuencia de uso de los diversos canales (por ejemplo, si se realizó un envío físico junto a los paquetes de alimentos, por medio de la plataforma oficial u otro canal, como aplicaciones de mensajería) y si estas se entregaron a la totalidad de la población estudiantil.
- 2.14. Lo anterior es relevante, pues si bien el Ministerio señala que su nivel ejecutor cuenta con información respecto a estos elementos, la institución no dispone de datos e información integrada que le permita tener conocimiento de dichos aspectos, de manera tal que el proceso de formulación y toma de decisiones -que corresponde a los altos niveles ministeriales- responda a una visión sistémica y estratégica producto de la comunicación fluida entre los diferentes niveles que lo conforman. Además, esta información es pertinente para realimentar el proceso y realizar los ajustes requeridos, particularmente en atención a posibles modificaciones que permitan mejorar la adaptación efectiva del servicio.
- 2.15. Asimismo, tanto en las pautas para la implementación de las Guías de Trabajo Autónomo como en las orientaciones para el proceso educativo a distancia y para la educación combinada, se dispone que la responsabilidad de garantizar que cada estudiante reciba las citadas guías recae sobre el personal docente y director de los centros educativos, para lo cual cada centro definirá los medios y controles respectivos de acuerdo con su capacidad de organización interna.
- 2.16. Sin embargo, el MEP desconoce la definición y efectividad de los mecanismos para su cumplimiento, o bien el uso de otros medios utilizados para la adaptación debido a que la información relevante se encuentra dispersa, toda vez que la ejecución se delegó al personal docente y director, lo cual dificulta el contar con un panorama general para toda la educación primaria con una perspectiva sistémica.
- 2.17. Aunado a lo anterior, se determinó que la información respecto al uso de otros medios es limitada. Por ejemplo, en lo que respecta al uso de Aprendo en casa TV, el MEP únicamente cuenta con datos de audiencia suministrados por el Sinart y los resultados de una consulta realizada en el mes de diciembre de 2020 al personal docente¹³; sin embargo, solo obtuvo respuesta del 4,9% (3.009) de los docentes¹⁴. De dicha consulta se desprende que el 36,2% de las personas consultadas no habían visto los programas y el 18,3% no promovieron que sus estudiantes los vieran; en cuanto a la frecuencia, el 33,1% indicó que casi nadie los ve (menos del 20% de los estudiantes), mientras que el 31,2% indicó que los ve una minoría (entre el 20-40% de los estudiantes).
- 2.18. En ese sentido, a pesar de la consulta realizada, no se ha implementado un esquema de seguimiento de los resultados de las acciones para la adaptabilidad del servicio mediante la definición de canales alternos de mediación pedagógica. Cabe indicar, que de la consulta realizada por la Contraloría General a docentes de I y II ciclo, el 51,9% de los consultados manifestó que esos otros medios fueron “Poco efectivos” o “Muy poco efectivos” para el ciclo lectivo 2020, porcentaje que asciende al 56% para el curso 2021, por lo que 48,1% indicaron que

¹³ Ministerio de Educación Pública. Reporte del cuestionario sobre la implementación del proceso educativo a distancia durante el curso lectivo 2020, elaborado entre el 10 y 18 de diciembre de 2020.

¹⁴ Esta consulta fue censal, es decir, se envió a todo el personal docente. De acuerdo con la Dirección de Recursos Humanos del MEP, para 2020 la planilla docente ascendía a 61.300 personas, aproximadamente.

esos medios fueron “Efectivos” o “Muy Efectivos” en el período 2020 y 2020 y 44% tuvieron el mismo criterio en 2021.

- 2.19. La situación descrita se presenta debido a la ausencia de mecanismos para asegurar que el Ministerio disponga de información detallada sobre la efectividad de las acciones que se implementan para consolidar la adaptabilidad del servicio de educación primaria, de manera que se tomen decisiones oportunas y estratégicas respecto al abordaje necesario para garantizar la continuidad educativa.
- 2.20. Lo anterior aunado a que la información que existe al respecto se encuentra dispersa en cada centro educativo. A modo de ejemplo, de acuerdo con la consulta realizada por la CGR, el 71,1% del personal director consultado indicó que desde su centro educativo los mecanismos de control implementados para consolidar información sobre el envío de las Guías de Trabajo Autónomo son manuales, es decir, no se encuentran sistematizados, lo cual dificulta la posterior consolidación de la información y la posibilidad de contar de manera oportuna con resultados agregados que puedan orientar la toma de decisiones.
- 2.21. Ante estas limitaciones en la información, los niveles central y regional no disponen de elementos cualitativos y cuantitativos específicos sobre la adaptación del servicio, que le permitan realimentar y reformular sus acciones de manera oportuna para una readaptación bajo un enfoque de mejora continua. Asimismo, se limita el cumplimiento de los objetivos de las estrategias para dar cobertura que permitan asegurar el aprendizaje por parte de la población estudiantil.

Debilidades relacionadas con la adaptabilidad docente

- 2.22. En la coyuntura del COVID-19 alrededor del mundo, la interrupción del curso lectivo de forma generalizada dio paso a distintas acciones para que -en ese contexto- las personas responsables de la educación a nivel central, regional y local promuevan la adaptabilidad del personal docente. En ese sentido, diversos organismos internacionales¹⁵ exponen las acciones ejecutadas para fortalecer la labor docente en el entorno de la educación a distancia, las cuales se refieren en términos generales a crear plataformas digitales para facilitar la mediación pedagógica, capacitar al personal docente en cuanto al uso de tales plataformas, crear guías para la transmisión de los contenidos educativos, la detección temprana de situaciones vinculadas al trabajo docente, promover las clases virtuales, las aplicaciones de mensajería basadas en la web, la creación de biblioteca digital para docentes, entre otras.
- 2.23. Por su parte, en la estrategia Aprendo en Casa¹⁶ se establecen las acciones para crear plataformas de comunicación con el estudiante y generar una oferta virtual y a distancia de actualización a docentes. Además, mediante el objetivo estratégico 3 de la estrategia Regresar, se contempla el proveer a la comunidad educativa de los recursos pedagógicos, técnicos y administrativos que permitan la prestación del servicio educativo durante el curso lectivo 2021 en el contexto de la pandemia.
- 2.24. Sobre el particular, se determinó que no se han definido e implementado acciones que permitan al MEP evaluar, recibir realimentación y realizar los ajustes correspondientes acerca de las condiciones que enfrenta el personal docente respecto al uso de las herramientas tecnológicas

¹⁵ Informe de políticas: La Educación durante la COVID-19 y después de ella de las Naciones Unidas. Educar en pandemia: entre el aislamiento y la distancia social del Banco Interamericano de Desarrollo. La Educación en tiempos de la pandemia de COVID-19, CEPAL-UNESCO y The State of school education. One year into the COVID Pandemic, OCDE. Véase también: UNICEF. 2020. Guidance on distance learning modalities.

¹⁶ Estrategia Aprendo en casa, objetivos específico 2 referente a las plataformas de comunicación, interacción o aprendizaje para mantener contacto con los grupos y objetivo específico 3 para generar una oferta virtual y a distancia de actualización a docentes y puedan fortalecer procesos de mediación pedagógica transformadora.

puestas a su disposición y sobre las que recibieron capacitación.

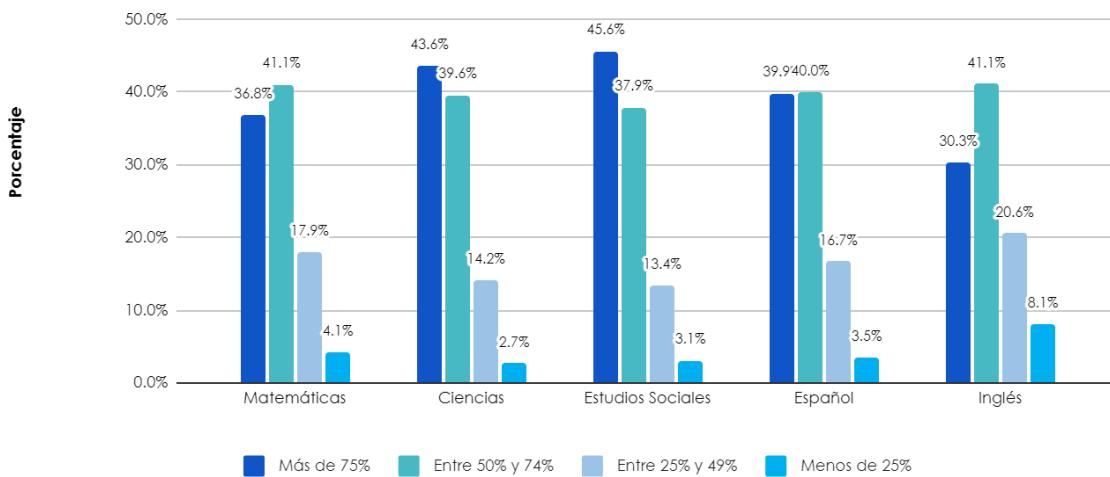
- 2.25. En lo que respecta a las acciones para conocer la efectividad de la capacitación facilitada y otras medidas tomadas por la administración, el MEP únicamente evaluó uno de los tres cursos masivos ofrecidos en 2020 y para 2021, el Viceministerio Académico señala que se prevé la evaluación del curso “Mediación pedagógica transformadora en el contexto de la pandemia”, el cual se impartió del 23 de junio al 5 de julio de 2021, esto en consonancia al modelo de evaluación implementado por el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gamez Solano.
- 2.26. Sobre este particular, el mencionado Instituto dispone del sistema Sigad “Sistema de Gestión y Administración de Desarrollo Profesional” el cual, a partir del registro del número de cédula del docente permite obtener datos como el centro educativo en el que labora, dirección regional a la que pertenece, entre otros, dada su vinculación con el sistema INTEGRA 2. Sin embargo, el Instituto no pudo hacer uso del Sigad para los tres cursos masivos implementados durante el período 2020 debido a problemas de sincronización entre este sistema y la plataforma de los cursos virtuales impartidos por el Instituto. De manera que, para los dos primeros cursos sólo se consignó la cantidad de participantes y para el tercero se implementó una mejora al incluir número de cédula, correo electrónico y nombre completo del personal docente.
- 2.27. En el ciclo lectivo 2021, para la implementación de la capacitación denominada “Mediación pedagógica transformadora en el contexto de la pandemia”, el Instituto realizó los ajustes tecnológicos requeridos y el registro se realizó mediante el SIGAD. No obstante, a pesar de los esfuerzos por mejorar el registro en los cursos masivos virtuales impartidos por el MEP, no se cuenta con la información de los docentes que no han recibido capacitación, lo cual es necesario para ahondar en las causas y establecer estrategias para aquellos docentes que por diversas razones no tienen acceso a internet.
- 2.28. Es decir, el MEP no cuenta con información estadística sobre los niveles que imparten los docentes capacitados, los centros educativos en los que se desempeñan, ni la Dirección Regional de Educación a la que pertenecen. Del mismo modo, se desconoce la cantidad de docentes que no se capacitaron¹⁷, así como las condiciones por las que no se pudieron enlazar a las mismas, ni se han desarrollado acciones para suprir la capacitación no impartida e implementar medidas para aquellas Direcciones Regionales de Educación y circuitos con características particulares que requieran un reforzamiento adicional, tales como zonas alejadas del Gran Área Metropolitana, territorios insulares o zonas indígenas.
- 2.29. La situación descrita sucede por cuanto no se han identificado los puntos claves de control para asegurar y fortalecer la adaptabilidad docente en la educación combinada; asimismo, no se han definido e implementado acciones que permitan al MEP evaluar, recibir realimentación y realizar los ajustes correspondientes acerca de las condiciones que enfrenta el personal docente respecto al uso de las herramientas tecnológicas puestas a su disposición y sobre las que recibieron capacitación.
- 2.30. Debido a lo anterior, no hay garantía de que todo el personal docente que debía capacitarse lo haya hecho y de la utilidad de esas acciones, lo cual limita adoptar iniciativas de mejora. Del mismo modo, esta ausencia de información impide conocer en detalle si el personal docente adquirió los conocimientos necesarios para prestar un servicio adaptado a las nuevas condiciones y bajo nuevas modalidades, lo que podría crear brechas de conocimiento y de enseñanza de contenidos educativos.

¹⁷ De acuerdo con el MEP, la única forma de aproximar ese dato en este momento sería comparar la cantidad total de docentes participantes en los cursos frente a la planilla total de educadores que manejaba la Dirección de Recursos Humanos a la fecha de implementación de las ofertas, sin embargo, sería un dato aproximado.

Debilidades relacionadas con el aseguramiento de los aprendizajes base

- 2.31. En lo que corresponde al aseguramiento de los aprendizajes base, las prácticas internacionales¹⁸ señalan la importancia de priorizar los objetivos del plan de estudios durante el periodo de distanciamiento social. Para ello, se desarrollan orientaciones didácticas, estrategias y cambios en la evaluación para dar cumplimiento a los objetivos priorizados.
- 2.32. La estrategia Regresar contempla que la mediación pedagógica en la educación combinada debe desarrollar el programa correspondiente, articular los aprendizajes esperados no desarrollados durante 2020 con el programa de estudio de 2021 y dar énfasis a los aprendizajes base correspondientes a cada asignatura y nivel que cursa la persona¹⁹.
- 2.33. Al respecto, se determinó que las acciones definidas para asegurar los aprendizajes se dispone que el personal docente y director es el responsable último del proceso de mediación pedagógica. No obstante, el nivel central del Ministerio no cuenta con mecanismos para verificar que dichas acciones son implementadas por parte del personal a cargo; del mismo modo, no se han definido e implementado acciones que permitan evaluar, recibir realimentación y realizar los ajustes correspondientes acerca de los aprendizajes base impartidos.
- 2.34. Aunado a lo anterior, no se cuenta con información respecto a la efectividad de dichas acciones en cada centro educativo, para cada nivel y asignatura, en términos de la definición y cumplimiento de las metas de aprendizaje. Además, la información disponible, tal como la que se desprende de los informes descriptivos de logro, se encuentra dispersa en cada centro educativo.
- 2.35. A modo de ejemplo, de acuerdo con la consulta realizada por la CGR, sobre el porcentaje de aprendizajes base impartidos, el 54,4% de docentes considera que dicho porcentaje fue inferior al 75% para la asignatura de Estudios Sociales, el 56,4% opina igual para el caso de Ciencias, el 63,2% para Matemáticas, mientras que el 60,1% comparte esta valoración para Español y el 69,7% en el caso de Inglés (ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1 Valoración de los aprendizajes base personal docente consultado



¹⁸ Organización de Naciones Unidas. Informe de políticas: La Educación durante COVID-19 y después de ella. Agosto 2020. Véase también OECD. Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19, y EDUCARCHILE: Recomendaciones y herramientas para implementar la priorización curricular.

¹⁹ Objetivos Estrategia Regresar: N° 3 la implementación de la educación combinada promueve el logro de los aprendizajes esperados y habilidades en el curso lectivo 2021, N° 4 evaluar la evolución de los procesos y resultados de la Estrategia “Regresar” y N° 5 monitorear la aplicación de la Guía de priorización de los indicadores de aprendizajes esperados, niveles de logro o resultados de aprendizaje y criterios de desempeño para el periodo 2020, 2021 y 2022, así como las “Orientaciones de mediación pedagógica para la educación combinada”.

Fuente: Elaboración CGR.

- 2.36. La situación descrita obedece a que la ejecución de las acciones definidas por el MEP con el fin de adaptar los aprendizajes de los estudiantes se delegó al personal docente sin que se establecieran los mecanismos que permitan verificar que dichas acciones son implementadas por parte del personal responsable; así como generar información respecto a su efectividad en cada centro educativo, para cada nivel y asignatura, en términos de la definición y cumplimiento de las metas de aprendizaje y las acciones para ejecutar la evaluación respectiva.
- 2.37. Debido a lo anterior, el Ministerio no cuenta con información que le permita establecer planes de nivelación sustentados en información relativa a los aprendizajes efectivamente impartidos y los niveles de logro alcanzados, o bien, que aquellos que se elaboren puedan tener un alcance limitado al no disponer de una "línea base". Esto limita contar con información para la toma de decisiones respecto al aseguramiento de los aprendizajes base y la adaptación de las acciones para la articulación de los cursos lectivos 2020 y 2021.
- 2.38. Asimismo, para los estudiantes esto constituye una fuente de creación de desigualdades, al haber conocimientos que de no abordarse de forma integral implica posibles barreras de acceso, no solo a mayores grados académicos sino también en el futuro a mejores oportunidades en el mercado laboral. Esta situación es crítica, ante la incertidumbre respecto a la duración de la emergencia sanitaria y eventuales interrupciones en la prestación del servicio educativo.

ACCESIBILIDAD DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA

- 2.39. La accesibilidad del servicio de educación primaria se entiende como aquel conjunto de acciones para asegurar el acceso universal de la población estudiantil, por ejemplo, mediante el acceso a Internet, políticas para asegurar que las poblaciones de mayor vulnerabilidad (pobreza, discapacidad, indígenas, etc) reciban el servicio, o por medio de materiales, textos, alimentos, ayudas socioeconómicas, transporte, entre otros.
- 2.40. Al respecto, a la luz de las estrategias Aprendo en Casa²⁰ y Regresar²¹, se consideraron las acciones relativas a: asegurar el acceso universal al servicio de educación primaria y el acceso mediante conexión a internet y equipamiento.
- 2.41. En el marco de la emergencia sanitaria, el MEP ha desarrollado acciones relacionadas a este eje tendientes a asegurar la permanencia de la persona estudiante en el sistema educativo, tal es el caso de la Alerta Temprana²², los protocolos diseñados por la Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo (UPRE) y los Equipos para la permanencia a nivel regional; así como a proveer canales para difundir contenido educativo -tal como se indicó previamente-, lo cual comprende recursos contextualizados (por ejemplo, programas radiales focalizados para población indígena).
- 2.42. En lo que respecta a conectividad, el MEP promovió que se ampliará la meta 9 del PNNDT 2015-2021, para la adquisición de 86.000 dispositivos en el marco del Programa Centros Públicos Equipados; así como la inclusión de la meta 43, relativa a proveer un subsidio escalonado según el nivel de ingreso para la conexión a internet de 100.684 hogares, como parte del Programa

²⁰ Orientaciones para el proceso educativo a distancia.

²¹ Orientaciones para el abordaje integral de la población vulnerable y las personas en riesgo de exclusión educativa 2021.

²² UPRe MEP: La estrategia de alerta temprana se diseñó para facilitar la detección, atención, referencia y acompañamiento de las personas estudiantes en riesgo de exclusión educativa y vulnerabilidad; responde a los esfuerzos que se realizan para apoyar los procesos de gestión institucional hacia la permanencia y el éxito educativo. Involucra a todas las instancias intra-inter e institucionales y multisectoriales, la comunidad educativa y, de manera específica, a la población estudiantil.

Hogares Conectados. Lo anterior como resultado de las mesas de trabajo que se desarrollaron durante los meses de agosto y setiembre de 2020 y en las que participaron el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el MEP.

- 2.43. No obstante, existen debilidades en cuanto a la información relativa a la efectividad y al alcance de las acciones ejecutadas por el MEP para dar accesibilidad a la población estudiantil, así como para cumplir las obligaciones en el marco del PNNDT 2015-2021 de cara a aumentar la población con acceso a internet y tenencia de dispositivos electrónicos, según se detalla a continuación:

Debilidades relacionadas con el aseguramiento del acceso universal

- 2.44. La educación constituye un derecho custodiado por la Constitución Política en su artículo 78 y por la Ley Fundamental de Educación, N° 2160, en su artículo 1, como tal, es preciso asegurar el acceso universal al servicio para toda la población objetivo. Esto también se desprende de lo estipulado en los artículos 57, 58, 60 y 65 del Código de la Niñez y Adolescencia, Ley N° 7739, referidos al derecho de recibir educación, la igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en los centros educativos, y la obligación del MEP de garantizar la permanencia en el sistema.
- 2.45. Asimismo, en lo concerniente a este eje las estrategias Aprendo en Casa²³ y Regresar²⁴ enfatizan la importancia de suministrar apoyos educativos para las personas estudiantes que carecen de dispositivos electrónicos y acceso a internet, en la obligación de implementar la estrategia de Alerta Temprana, y en que el diseño de las intervenciones y apoyos debe focalizarse en la atención de las poblaciones en riesgo y vulnerabilidad. Por otro lado, diversas prácticas internacionales sobre la materia enfatizan la importancia de dedicar recursos al acceso universal de dispositivos electrónicos con acceso a internet asegurando la conectividad en los hogares más vulnerables²⁵.
- 2.46. Sobre el particular, se determinó que la Alerta Temprana consiste en el mecanismo diseñado por el MEP para identificar, atender y monitorear aquellas personas en riesgo de exclusión del sistema educativo, lo cual conlleva un protocolo para coordinar los apoyos interinstitucionales e intersectoriales requeridos y dar el correspondiente seguimiento.
- 2.47. Aunque la Alerta Temprana ha sido utilizada por el MEP desde años anteriores a la emergencia sanitaria, es hasta 2020 que se identificó por primera vez la cantidad de alertas reportadas por cada Dirección Regional, ello en virtud del desarrollo de la plataforma SABER, dado lo anterior, para 2020 se reportaron 25.678 alertas en 1.023 centros educativos. Sin embargo, no se dispone de información cualitativa que permita conocer si dichas alertas fueron atendidas o el estado en el que se encuentran, de manera que se desconoce la efectividad de esta herramienta. Además, no se cuenta con un mecanismo que permita tener datos estadísticos actualizados sobre la condición actual de la persona estudiante en riesgo de exclusión.
- 2.48. De acuerdo con la Administración²⁶, esto se solventará con la implementación del Sistema de

²³ Orientaciones para el proceso educativo a distancia, en lo referente a los apoyos educativos para las personas estudiantes sin dispositivo e internet (por ejemplo, Guías de trabajo autónomo impresas por asignatura, Infográficos con temas de repaso, Material impreso disponible, dirigido a familias, entre otros), así como en lo concerniente a los apoyos educativos para las personas estudiantes con dispositivo y sin acceso a internet.

²⁴ Orientaciones para el abordaje integral de la población vulnerable y las personas en riesgo de exclusión educativa. Lineamientos Técnicos y Estratégicos. Circular DM-0004-01-2020 y Circular DVM-0032-07-2020.

²⁵ OEA, CIDH: Guía Práctica 02. ¿Cómo garantizar el acceso al derecho a la educación para niñas, niños y adolescentes durante la pandemia de COVID-19?

²⁶ Oficio DVM-AC-1010-09-2021 del 14 de septiembre de 2021.

Alerta Temprana (SAT) en la plataforma Saber. No obstante, el cronograma preliminar indica que dicho módulo será implementado de forma progresiva por los centros educativos a partir del segundo trimestre de 2022. Los centros que implementarán el SAT se seleccionarán según criterios establecidos por la Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo.

- 2.49. Por su parte, en lo que corresponde a otros canales para difundir contenido educativo, estos constituyen tanto un recurso de apoyo a la mediación pedagógica, como un mecanismo para coadyuvar en el aseguramiento del acceso universal al servicio. No obstante, el MEP dispone de información limitada respecto al uso de los medios alternativos que ofreció a docentes y estudiantes.
- 2.50. Tal como se mencionó, en lo que respecta al uso de “Aprendo en casa TV”, el MEP únicamente cuenta con el informe de audiencia de Sinart y los resultados de una consulta realizada en el mes de diciembre de 2020 al personal docente, en la cual se desprende que el 18,3% de los docentes consultados no promovieron que sus estudiantes los vieran, dentro de las razones, un 4,0% indica que “no aportan significativamente al proceso educativo”, mientras que el 81,7% no explicitaron la razón. A pesar de lo anterior, no se ha implementado un esquema de seguimiento de los resultados de las acciones ejecutadas para facilitar el acceso de la población estudiantil al servicio educativo.
- 2.51. Sobre este particular, los resultados de la consulta realizada a docentes de centros educativos, por parte de la Contraloría General, a la pregunta sobre la frecuencia del uso de los programas de televisión y de radio, el 86,3% de los docentes consultados utilizó muy pocas veces, o no utilizó, los programas de televisión²⁷ y el 95,64% utilizó poco o no tuvo como alternativa el uso de programas de radio, lo anterior en virtud de que, según los docentes, “los contenidos no se adaptaban a los requerimientos del curso lectivo”, “los estudiantes no escuchan radio”, “había poco interés de la familia”, o que “los horarios de difusión no eran atractivos”, entre otros aspectos.
- 2.52. Por otra parte, si bien el MEP indica que se han ejecutado otras acciones para dar mayor accesibilidad y recursos a estudiantes, se determinó que éstas no se realizaron para el curso lectivo 2020 y que algunas no benefician a los estudiantes de primaria²⁸, o bien, a pesar de que se giraron instrucciones al respecto, en algunos casos estas acciones no se ejecutaron plenamente. A manera de ejemplo, de acuerdo con la consulta realizada por la CGR a los directores, el 68% indicó que no hubo préstamo de equipo o fue poco frecuente, en algunos casos debido a que no se contaba con equipo para este fin en el centro educativo.
- 2.53. Como elemento a destacar, es pertinente acotar que el diseño de las Guías de Trabajo Autónomo y la implementación de los paquetes de alimentos sobresalen como acciones que han tenido un resultado positivo para dar continuidad y acceso al servicio de educación primaria. En esta línea, en la consulta realizada por la CGR, tanto docentes como directores coinciden en que la acción más importante que el MEP ha ejecutado para que los estudiantes tuvieran acceso a las modalidades educativas a distancia y combinada, fue la adaptación de la entrega de alimentos, ya que por medio de ésta se hacía la entrega de las guías²⁹.
- 2.54. A pesar de los esfuerzos realizados por el MEP para dar acceso al servicio de educación primaria, se carece de mecanismos que permitan verificar que las adaptaciones realizadas en el contexto

²⁷ Entre los motivos que aducen los docentes destacan: Contenido poco motivador, no existe cultura, no todos los estudiantes tenían supervisión en casa, los horarios de trasmisión chocan con las clases presenciales, la temática del programa no se adapta al contenido educativo.

²⁸ El apoyo en la entrega de libros de texto, se dio a Liceos Rurales y no a centros educativos de I y II ciclo.

²⁹ En ese sentido el 56,6% de los docentes consideraron la entrega de alimentos como “Muy relevante”, misma valoración que el 46,3% de estos otorgan a la implementación de las guías de trabajo autónomo.

de la emergencia sanitaria hayan sido de acceso para toda la población estudiantil. Además, se carece de mecanismos para valorar la efectividad de las acciones implementadas para dar acceso universal, en particular en lo relacionado con la Alerta Temprana, la cual constituye el protocolo institucional para abordar el riesgo de exclusión.

- 2.55. En consecuencia, no existe garantía de que el servicio adaptado haya sido accesible para todo el estudiantado. En adición, las distintas condiciones de acceso pueden afectar la calidad del servicio e incidir sobre el rezago educativo en poblaciones que ya eran vulnerables desde antes de la pandemia, propiciar o acrecentar desigualdades entre distintos colectivos y a lo interno de cada grupo.

Debilidades relacionadas con la conexión y equipamiento para el acceso al servicio

- 2.56. En cuanto a las acciones para asegurar el acceso al servicio de educación primaria mediante recursos digitales y la conexión a internet, las mismas se analizaron a la luz de lo establecido en el “Perfil de Programa y Plan de Acción” para las metas 9 (al 2021 entregar 86.000 dispositivos adicionales de conectividad a Centros de Prestación de Servicios Públicos) y 43 (subsidio escalonado según el nivel de ingreso para la conexión a internet de 100.684 hogares), como parte del Programa Hogares Conectados del PNNDT 2015-2021, mismas que establecen las obligaciones del MEP en cuanto al suministro de información para la ejecución de estas.
- 2.57. Asimismo, se considera lo indicado sobre la materia en las estrategias Aprendo en Casa, en lo relativo a que la mediación pedagógica a distancia se fundamenta en las características de acceso a recursos tecnológicos y conectividad por parte del estudiantado; y Regresar³⁰, en lo concerniente al derecho de los estudiantes de contar con apoyos educativos, dentro de los que se encuentran los recursos materiales y tecnológicos del MEP; así como lo establecido en prácticas internacionales sobre la materia³¹, en cuanto a asegurar que niñas, niños y adolescentes accedan a la educación en línea sin exclusiones, mediante sistemas de apoyo, estrategias de comunicación y contenidos accesibles.
- 2.58. En relación con el cumplimiento de la meta 43 del PNNDT 2015-2021, de la cual el MEP forma parte de los responsables de su ejecución, específicamente en la etapa de identificación de posibles beneficiarios, de acuerdo con el informe de seguimiento del PNNDT 2015-2021 con corte al 31 de diciembre de 2020, esta meta fue catalogada en estado de “Atraso crítico” por el Micit³². Al respecto, han existido los siguientes inconvenientes en la ejecución del Programa Hogares Conectados³³:
- a) Incumplimiento de las fechas para el suministro de las listas de hogares a beneficiar³⁴, así como

³⁰ En relación con el derecho de los estudiantes de contar con apoyos educativos, dentro de los que se encuentran los recursos materiales y tecnológicos (computadora, dispositivos móviles, equipo, instrumentos, tecnología y software entre otros) y el deber del sistema educativo costarricense de garantizar la continuidad de estos apoyos en los diferentes ciclos, niveles y modalidades.

³¹ OEA, CIDH: Guía Práctica 02. ¿Cómo garantizar el acceso al derecho a la educación para niñas, niños y adolescentes durante la pandemia de COVID-19?

³² Oficio MICITT-DVT-OF-476-2021.

³³ Oficio 07026-SUTEL-DGF-2021.

³⁴ La información para identificar posibles beneficiarios sigue la siguiente cadena: el MEP recopila y envía al SINIRUBE la información básica sobre el estudiante, el SINIRUBE completa la información relacionada al núcleo familiar del estudiante, la cual se envía al IMAS, quien actualiza la base de datos y selecciona las posibles familias beneficiarias, posteriormente, dicha información se envía a la Unidad de Gestión del Fideicomiso que gestiona los fondos de FONATEL, la aprueba y se remite a la Sutel, quien la distribuye entre los operadores que ofrecen el beneficio y contactan directamente a las familias.

de las cantidades de estos hogares según los acuerdos de las mesas de trabajo conjunto³⁵.

- b) Desactualización y ausencia de información de contacto telefónico de los hogares. Por ejemplo, en una de las recargas de datos programadas, que correspondía a 17.495 hogares, el 40% no tenían ningún contacto telefónico, y en otro caso correspondiente a 25.089 hogares, el 36% no tenía dicho contacto.
 - c) Problemas con la calidad de la información sobre potenciales beneficiarios, por ejemplo, para identificar a la totalidad de los miembros del hogar, números de identificación inválidos, duplicidades de información, entre otros. Esto hizo que las primeras recargas posteriores a las mesas de trabajo conjunto no se realizaran en noviembre de 2020 como se había acordado.
- 2.59. Es pertinente señalar que en atención a los problemas en la calidad de la información, el MEP realizó cambios en el Reporte de Estudiantes Matriculados de la Plataforma SABER, para capturar -por primera vez-, datos sobre el número de teléfono de estudiantes o sus hogares³⁶, de manera tal que en junio del presente año se trasladó la información de contacto al Sinirube³⁷. Lo anterior refleja que aunque el trabajo a distancia se ha implementado desde el mes de abril de 2020 y las mesas de trabajo conjunto se desarrollaron durante los meses de agosto y setiembre de 2020, la información para cuantificar la magnitud de la necesidad de los hogares se trasladó del MEP a la Sutel en julio de 2020, y la información relevante sobre los números telefónicos para contactar a los posibles beneficiarios se recopiló en 2021, lo cual ha incidido en el cumplimiento de la meta 43 del PNNDT 2015-2021.
- 2.60. Por otra parte, respecto al cumplimiento de la meta 9 del Programa Centros Públicos Conectados, y de acuerdo con información suministrada por Sutel-Fonatel, existieron atrasos en el cumplimiento de los plazos establecidos en los cronogramas del proyecto por factores que son propios del proceso de contratación mediante concurso público, lo cual limita la posibilidad de que los centros educativos cuenten con dispositivos para que a su vez sean facilitados en calidad de préstamo al estudiantado. Lo anterior tuvo efectos adversos sobre el cumplimiento de la meta 43, al existir un desfase entre el ofrecimiento del subsidio para el servicio de internet y la posibilidad de contar con un dispositivo que le permita a los hogares utilizar dicha conexión en beneficio de las personas estudiantes.
- 2.61. Por otra parte, según la información suministrada por el MEP, entre julio 2020 y julio 2021 el porcentaje de alumnos de I y II ciclo que tiene acceso a internet decreció 14% (por ejemplo, en la Dirección Regional de Aguirre disminuyó un 61%, 45% en Cañas y 44% en Peninsular)³⁸.
- 2.62. Asimismo, el número de estudiantes que no tiene acceso a internet creció 24% en 2021 respecto a 2020, lo anterior a pesar de que hay una disminución del 2,9% de la matrícula total, por lo que la proporción de estudiantes que no tienen acceso a internet es del 32,8%³⁹.
- 2.63. En relación con lo anterior, el MEP indica que “*este crecimiento se explica -en parte- por los efectos que sufrió la economía durante el año anterior*”, asimismo, según este Ministerio “*otro factor que podría explicar el incremento es una sub-identificación en la carencia de los datos en el*

³⁵ Mesas de trabajo integradas por la Presidencia de la República-Micitt-MEP-IMAS-Sutel, realizadas en agosto y setiembre de 2020.

³⁶ Informe DVM-PICR-0373-2021 del 11 de julio, suscrito por el Viceministerio de Planificación y Coordinación Regional.

³⁷ Previo a enviar esta información, el MEP realizó consultas a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, dada su sensibilidad.

³⁸ En las Direcciones Regionales de Educación de Occidente (104%), Los Santos (100%), Cañas (96%), Sarapiquí (74%) y Desamparados (70%).

³⁹ De acuerdo con el MEP (Oficio DVM-PICR-0373-2021), la matrícula de primaria pasó de 430.186 estudiantes a 417.760. Incluye a los estudiantes con acceso y los estudiantes de los que no se tiene información de su condición.

censo realizado por el MEP en julio de 2020, pues al ser la primera ocasión en la que se implementó esta recolección de información, se pudieron presentar errores de uso del sistema y/o de ingreso de datos; ocasionando una subestimación del dato real”⁴⁰.

- 2.64. En cuanto a las acciones paralelas para que más estudiantes tengan conectividad, se determinó que el MEP ha ejecutado las siguientes: a) Red Educativa del Bicentenario (en proceso), b) el paquete de internet móvil prepago denominado Edüca-MEP en enero de 2021; c) Zero rating, que consiste en sitios de internet gratuitos para estudiantes. Sobre el particular debe indicarse que el MEP no dispone de información que permita valorar la efectividad de estas acciones, sea de forma individual o general.
- 2.65. De forma complementaria, en relación con las condiciones de acceso del estudiantado a las modalidades a distancia y combinada, en la consulta a docentes y directores realizada por la CGR se tiene que:
- a) La carencia de acceso a internet por parte de estudiantes y padres de familia es el mayor obstáculo enfrentado para la transmisión del conocimiento.
 - b) De acuerdo con el personal consultado, no ha habido mejora en las condiciones de conectividad de los estudiantes de I y II ciclo, lo que ha provocado que en 2021 se incremente la cantidad de alumnos que requieren el envío físico de las guías de trabajo autónomo.
 - c) El 38,0% de directores manifestó que su centro educativo no tenía equipo de cómputo para ser prestado a estudiantes que así lo requieran y 14,9% dijo que aún de tenerlo no hubo posibilidad de realizar dicha gestión, asimismo 52,9% de los directores indicó que su centro educativo no contaba con laboratorio de cómputo para abrirlo a los estudiantes que así lo requieran.
 - d) Las acciones del MEP para entregar dispositivos electrónicos y realizar gestiones con proveedores de Internet fueron calificadas como “Poco relevantes” o se desconoce los resultados de dichas gestiones por parte del Ministerio.
- 2.66. En síntesis, las principales acciones para dotar de conectividad a los estudiantes han tenido un impacto limitado. En particular, en lo que respecta a las metas del PNNDT 2015-2021, se identifican debilidades en la frecuencia y calidad de la información para la localización de posibles beneficiarios del Programa Hogares Conectados. Si bien se envió la información de los beneficiarios al ejecutor de dicho programa, el MEP tuvo que realizar nuevos requerimientos de datos para una mejor localización de receptores. Al respecto, es importante indicar que el Ministerio no es el único responsable del cumplimiento de las metas pero debe tener una postura vigilante ya que es la principal parte interesada, pues es un servicio de suma relevancia para minimizar brechas entre el estudiantado y para realizar actividades propias del trabajo de educación a distancia. Como resultado de lo anterior, la cantidad de beneficiarios ha sido menor que la programada en septiembre de 2020, ya que a agosto de 2021 se contabilizaron 5.622 familias receptoras del beneficio, mientras que la meta a diciembre 2021 es de 100.184 hogares.
- 2.67. A partir del deterioro en las condiciones de acceso a internet del estudiantado de I y II ciclos y de la ineffectividad de las acciones estatales para revertir esa situación, se produce un ensanchamiento de la brecha digital que acrecienta las disparidades en el acceso a la educación, la cual no está siendo atendida de manera oportuna y efectiva.

SEGUIMIENTO DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA

- 2.68. El seguimiento del servicio de educación primaria se entiende como las acciones sistemáticas y

⁴⁰ Nota DVM-AC-972-2021 del 1 de septiembre de 2021.

periódicas para conocer el avance en el cumplimiento de objetivos y metas relacionados; así como detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste.

- 2.69. Sin embargo, no se identifica en la gestión del MEP un proceso de monitoreo sistemático que permita contar con datos actualizados o sobre una base periódica de mayor conveniencia para el Ministerio. En lo concerniente al abordaje del rezago educativo, las acciones implementadas no cuentan con una base diagnóstica y estratégica de información a nivel agregado y debidamente procesada sobre este tema. A continuación, se detallan las debilidades identificadas:

Debilidades en el monitoreo del servicio

- 2.70. Las acciones para monitorear el servicio de educación primaria en los ciclos lectivos 2020 y 2021 se consideraron a la luz de lo establecido en el Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica⁴¹ y las prácticas internacionales que enfatizan en la importancia de hacer un seguimiento continuo de los datos relativos a los alumnos, los docentes y las escuelas. Este seguimiento deberá basarse en una combinación de los datos y los sistemas de evaluación existentes y de posibles nuevos enfoques adecuados a este contexto específico⁴².
- 2.71. Asimismo, en las estrategias Aprendo en Casa⁴³ y Regresar⁴⁴, se disponen los roles que debían desempeñar los distintos actores en los diferentes niveles de ejecución, detallando las funciones específicas que el personal docente, director y supervisor debía cumplir en la aplicación de los modelos educativos que a raíz de la emergencia sanitaria se han tenido que desarrollar.
- 2.72. Tanto para la modalidad a distancia como para la combinada, es posible identificar una serie de elementos de interés que contribuyen al monitoreo del servicio de educación primaria, tales como: información relacionada con las Guías de Trabajo Autónomo, escenarios educativos sobre la conectividad, cantidad y distribución del estudiantado entre modalidades presencial y a distancia, entregas de paquetes de alimentos, entre otros.
- 2.73. Al respecto, se determinó que si bien el MEP cuenta con información relevante sobre algunas de las variables de desempeño del servicio para un momento determinado, no se identifica un proceso de monitoreo sistemático que permita contar con datos actualizados, sobre una base periódica de mayor conveniencia para el Ministerio.
- 2.74. Por ejemplo, el censo escolar corresponde al proceso utilizado para recopilar la información sobre la matrícula: datos de la persona estudiante, año que cursa, género, edad, centro educativo, entre otros. Este censo se realiza a inicio del ciclo lectivo, otro intermedio y uno de cierre. Al tratarse de un proceso institucionalizado, se ha capitalizado para incorporar información relevante de cara al contexto de la pandemia, como la correspondiente a la conectividad y tenencia de dispositivos, datos de contacto telefónico o si la persona estudiante está asistiendo a clases presenciales o a distancia.
- 2.75. Si bien lo anterior es un esfuerzo del MEP, es importante que el Ministerio valore si la periodicidad establecida para el censo escolar le permite contar con información oportuna sobre indicadores

⁴¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda Sección 4.3.

⁴² Organización de Naciones Unidas. Informe de políticas: la educación durante la Covid-19 y después de ella. UNICEF. Evaluación formativa del aprendizaje en contextos de provisión remota de servicios educativos en América Latina y el Caribe.

⁴³ Relativo a las acciones del docente para identificar los 4 escenarios educativos, con la obligación de garantizar que todos los estudiantes cuenten con las guías de trabajo autónomo, sobre la obligación de establecer comunicación con la familia del estudiante y sobre la obligación de éstas de dar acompañamiento a los estudiantes para acceder a las plataformas virtuales y al cumplimiento de horarios.

⁴⁴ Objetivo estratégico 3.

críticos, cuya naturaleza resulta más volátil (por ejemplo, lo relacionado a información de contacto telefónico), o bien que son críticos para el seguimiento del servicio y por ende requerir un esfuerzo complementario al censo.

- 2.76. Esta situación se evidencia en lo indicado por el MEP a la consulta sobre los mecanismos de recolección y procesamiento de información relacionados a la asistencia de los estudiantes en la modalidad presencial. Al respecto, la Administración indica que esta interrogante se incluyó en una consulta realizada por la Dirección de Planificación Institucional durante el mes de abril de 2021, según la cual el 88% de los estudiantes se encuentra en clases presenciales y el 12% restante en actividades no presenciales, información que se tiene estimado actualizar con la aplicación del censo escolar intermedio.
- 2.77. No obstante, después de que se recopiló esta información se dio una suspensión del curso lectivo por varias semanas⁴⁵. Además, las condiciones epidemiológicas del país han variado, así como los lineamientos relacionados a la distancia mínima que deben mantener los estudiantes y el aforo mínimo permitido, todos estos elementos podrían incidir sobre la cantidad de estudiantes que asisten a clases presenciales. Sin embargo, a la fecha el MEP no cuenta con información actualizada, debido a que el mecanismo para recopilarla se vincula únicamente al censo escolar.
- 2.78. Situación similar ocurre con los escenarios de conectividad, los cuales son muy cambiantes debido a variables como fluctuaciones en el nivel de ingreso de las familias, o la afectación por desastres naturales (como las recientes inundaciones que ha experimentado el país). Esta información es medular en el contexto educativo actual y su seguimiento también se encuentra asociado sólo a la aplicación del censo.
- 2.79. En otros casos, los mecanismos de monitoreo y seguimiento se encuentran desconcentrados en el personal docente y director, tal es el caso de la información relacionada con las guías de trabajo autónomo. Si bien la responsabilidad por su aplicación y análisis es competencia directa del personal docente y director, es relevante que el nivel central del MEP establezca las pautas mínimas respecto a la sistematización de esta información, con el fin de poder realimentar sus estrategias.
- 2.80. En línea con lo anterior, en la consulta a directores realizada por la CGR, entre 13,2% y 33,6% de los consultados indicaron que el envío de información relativa a la identificación de determinados elementos de monitoreo del servicio⁴⁶ se hacía según la discrecionalidad de cada director, o que del todo no se solicitaba información por parte de sus superiores.
- 2.81. Otras observaciones de los directores de centros educativos relacionadas con este eje son: “*no hubo comunicación de los mecanismos para la modalidad a distancia*”, “*cada centro educativo interpreta y ejecuta las acciones ministeriales de diversas maneras lo que provoca confusiones en un mismo circuito escolar*”, “*las acciones de oficinas centrales no están de acuerdo a la realidad que cada docente enfrenta en su día a día*”.
- 2.82. Es importante señalar que parte del monitoreo del servicio se vincula al aseguramiento del cumplimiento de los roles definidos para los diferentes actores educativos, tanto en la normativa existente, como en las estrategias diseñadas por el MEP. Con relación a este tema, se consultó al Ministerio sobre los mecanismos implementados para asegurar que dentro de su cadena de mando, cada actor y nivel organizativo cumpliera de forma adecuada con las responsabilidades

⁴⁵ Resolución N° MEP-1223-2021-2021 / MS-DM-4222-2021.

⁴⁶ Condición de tenencia de dispositivos y conexión a internet de los alumnos, envío de paquetes de alimentos y guías de trabajo autónomo, de la emisión de alertas tempranas, y apoyo a los docentes.

asignadas, sobre el particular, dicho Ministerio indicó⁴⁷ que los mecanismos de control para dicho fin se limitan a la coordinación de reuniones por parte de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional con los Directores Regionales, quienes son responsables de trasladar y dar seguimiento de los lineamientos y directrices.

- 2.83. Aunado a lo anterior, el propio Ministerio reconoce que el personal director (quien también es administrador del currículo) requiere acompañamiento y seguimiento para asegurar que los estudiantes estén aprendiendo y los docentes trabajando con lo diseñado por el nivel central, ya que para las instancias superiores es difícil conocer el alcance o impacto de lo que sucede en las aulas.
- 2.84. En adición, se determinó que el Ministerio ha definido indicadores para dar seguimiento al Plan de Nivelación Académica (ver acápite siguiente sobre este tema). No obstante, aquellos relacionados a la labor más sustantiva aun no se han empezado a monitorear, pues en algunos casos no se cuenta con las condiciones requeridas para ello. Por ejemplo, se define un indicador de “Niveles de logro obtenidos por los estudiantes de I y II ciclos en el primer y segundo período del ciclo lectivo 2021”, el cual se recopilará por medio del Sistema para la recopilación de información de la evaluación de los aprendizajes (Sirimep), sistema que está en proceso de implementación.
- 2.85. Asimismo, se determinó que el MEP ejecutó pocas acciones relacionadas con la familia o grupo de apoyo, siendo su participación fundamental para garantizar el éxito en el proceso educativo de los estudiantes. En relación con lo anterior, en la consulta realizada por la CGR a los docentes el 39,8% indicó no haber recibido capacitación sobre el manejo de estos grupos y el 19,9% indicó que la recibida fue poco efectiva. Además, los docentes señalaron como uno de los principales desafíos en el proceso educativo 2020 y 2021, las capacidades limitadas de los padres para participar activamente en el proceso de educación de sus hijos y la necesidad de mejorar la comunicación entre las familias y los centros educativos.
- 2.86. Las situaciones identificadas ocurren por cuanto las acciones para recopilar información, dar seguimiento y realimentar los distintos niveles del MEP tienen un alcance limitado, tanto en lo que se refiere al monitoreo de variables claves para la prestación del servicio, como para asegurar el cumplimiento de los roles de quienes participan en el proceso educativo a lo interno del Ministerio. Es decir, no se identifica un proceso de monitoreo sistemático que permita contar con datos actualizados o sobre una base periódica de mayor conveniencia para el Ministerio.
- 2.87. Lo anterior incide en la toma de decisiones oportuna y estratégica, ya que estas se toman con información o datos limitados sobre el cumplimiento de los objetivos, el aseguramiento en las responsabilidades de los actores del sistema educativo, la orientación efectiva de los recursos, entre otros aspectos.

Ausencia de mecanismos que permitan recopilar información integrada para diagnosticar y abordar el rezago educativo generado por la emergencia sanitaria

- 2.88. Las acciones del MEP relacionadas con el rezago educativo se consideraron fundamentadas en prácticas internacionales que indican que los gobiernos deben diseñar una estrategia a nivel de sistema que asegure una oferta educativa robusta y de alta calidad para todos los estudiantes, más allá de las soluciones de enseñanza de emergencia que se implementaron al inicio de la pandemia. Esto requiere acciones para la recuperación, nivelación y aceleración del aprendizaje⁴⁸.

⁴⁷ Informe adjunto a nota DVM-AC-0853-2021.

⁴⁸ UNICEF: COVID y Educación Primaria y Secundaria en América Latina y Claves para acompañar y orientar a los docentes, las familias, y los estudiantes en contextos de emergencia e Informe de políticas: la educación durante la Covid-19 y después de ella. OECD. The State of School.

- 2.89. Tal como se ha señalado, en el contexto de la emergencia sanitaria, las limitaciones para la presencialidad -y por ende- del tiempo de interacción entre docentes y estudiantes, han derivado en una pérdida de aprendizajes, tanto para el ciclo lectivo 2020 como para el 2021. Lo anterior, aunado al rezago ocasionado por las huelgas de años anteriores y rezagos estructurales del sistema educativo, por lo que resulta apremiante implementar acciones para diagnosticar y abordar este tema.
- 2.90. Al respecto, durante 2020 el MEP puso a disposición del personal docente la herramienta Hedimep (Herramienta digital del MEP) para elaborar el denominado “Informe descriptivo de logro”, dicho documento detalla el nivel de desempeño alcanzado por la persona estudiante en cada aprendizaje y su condición numérica, por lo que constituye un insumo modular para gestionar lo relacionado al rezago educativo.
- 2.91. Según su manual de uso⁴⁹, el Hedimep “se compone de un archivo para utilizar por cada grupo o sección a cargo, por lo que si una persona docente tiene a cargo más de un grupo o sección, o bien, labora en más de un centro educativo, debe generar tantas HEDIMEP como grupos o secciones a cargo”. En este sentido, la herramienta está diseñada con el propósito de facilitar la generación del Informe Descriptivo de Logro para el personal docente, no así para consolidar, procesar y analizar la información a un nivel agregado, en consecuencia, el nivel central del MEP no dispone de información base sobre el nivel de logro alcanzado durante el año 2020 por el estudiantado, sino que esta se encuentra concentrada en cada centro educativo.
- 2.92. Aunado a lo anterior, al 30 de septiembre 2021, no se dispone de mecanismos para recopilar información para evaluar las brechas de aprendizaje producto de la pandemia y sobre el nivel de logro obtenido por el estudiantado en 2020 y 2021⁵⁰. Al respecto, el MEP indicó que en la actualidad el SIRIMEP, “únicamente permite visualizar los aprendizajes base que fueron precargados al sistema, no así aquellos cargados por el personal docente”⁵¹.
- 2.93. Así las cosas, las acciones realizadas por el MEP para abordar el rezago educativo no se sustentan sobre una base diagnóstica y estratégica a nivel agregado,-la cual aún no se ha recabado y procesado en su totalidad-, sino que se basan principalmente en el trabajo de grupos focales de asesores expertos y personal docente, lo cual complementa pero no sustituye la información base sobre los niveles de logro alcanzados por las personas estudiantes. Si bien se evidencia que a partir de 2021 la atención del rezago educativo se ha centrado en proveer herramientas para el personal docente como nivel ejecutor, este proceso requiere que desde el nivel central del MEP se provea una visión estratégica, para lo cual es preciso contar con la mencionada base diagnóstica.
- 2.94. La situación descrita ocurre en razón de que el MEP no dispone de un proceso integrado que considere los mecanismos que permitan determinar los niveles de rezago educativo de los estudiantes de I y II ciclo, debido a que los definidos actualmente se encuentran dispersos y no generan información integrada para la toma de decisiones.
- 2.95. Las debilidades señaladas limitan un abordaje integral para la recuperación de los aprendizajes, lo que a su vez acentúa las desigualdades a las que se enfrenta el estudiantado, en particular aquellos que pertenecen a poblaciones vulnerables, y las problemáticas estructurales a las que se

⁴⁹ Aprobado por medio del acuerdo N° 11-37-2020 del Consejo Superior de Educación.

⁵⁰ Período de interrupción del curso lectivo: lunes 24 de mayo a viernes 25 de junio de 2021 Semanas de descanso de medio periodo: lunes 28 de junio a viernes 09 de julio de 2021 Continuidad de la educación combinada para el 2021: lunes 12 de julio de 2021 a miércoles 19 de enero de 2022.

⁵¹ Informe adjunto al oficio DVM-AC-973-2021 del 2 de septiembre de 2021.

enfrenta el sistema educativo. Cabe señalar que entre mayor dilación en la atención de este tema, mayor es la pérdida de capacidades y oportunidades a futuro para los estudiantes.

3. Conclusiones

- 3.1. La emergencia sanitaria ha provocado grandes desafíos para el sistema educativo, ante lo cual el Ministerio de Educación Pública debió diseñar e implementar acciones para pasar de un servicio brindado de manera presencial a una modalidad a distancia, y posteriormente a una combinada. En este contexto, las prácticas internacionales de respuesta a la emergencia sanitaria enfatizan en la necesidad de adaptar, mejorar el acceso de los estudiantes al servicio, dar seguimiento a los resultados de tales acciones y abordar el rezago.
- 3.2. En esta línea, para el servicio de educación primaria se ejecutaron acciones para adaptar y promover el acceso al mismo, no obstante, existen debilidades relacionadas con la recopilación y procesamiento de la información; así como la existencia de mecanismos de control con un alcance limitado, por lo que el Ministerio no cuenta con información o insumos detallados que permitan determinar que esas acciones contribuyen con el cumplimiento de objetivos propuestos mediante las estrategias definidas. Aunado a ello, el seguimiento que se realiza enfrenta desafíos para que la información relevante pase de estar desagregada en cada centro educativo a estar disponible para la toma de decisiones oportuna y estratégica.
- 3.3. En el caso del eje de adaptabilidad, se implementaron canales alternativos para apoyar la mediación pedagógica, se han realizado acciones para fortalecer la adaptabilidad docente y como primera respuesta, se han priorizado los aprendizajes base. Sin embargo, el MEP no conoce con detalle qué tan efectivas han sido las acciones ejecutadas en esta línea, dadas las carencias de información relevante respecto a las Guías de Trabajo Autónomo, los programas de radio y televisión, los registros de capacitación docente, así como la ausencia de mecanismos que permitirán verificar que las estrategias son implementadas por parte del personal responsable.
- 3.4. Por su parte, en lo que atañe al eje de accesibilidad, de las acciones ejecutadas por el Ministerio destacan positivamente las relacionadas con el diseño de las citadas guías y la implementación de entrega de paquetes de alimentos. Por otro lado, a pesar de que el Ministerio dispone de un protocolo institucional para abordar el riesgo de exclusión educativa, sólo se cuenta con información sobre la cantidad de alertas tempranas emitidas, no así sobre su atención.
- 3.5. En cuanto a las acciones para solucionar las problemáticas en torno a la conectividad de la que dispone el estudiantado de primaria, si bien se reconoce que el MEP no es el ente encargado de proveer servicios de telecomunicaciones, tiene un rol importante respecto a proveer información para el cumplimiento de las metas del PNNDT 2015-2021, además de proveer otras soluciones complementarias. En esta línea, el Ministerio debe cumplir un rol vigilante para asegurar el equipamiento y conectividad de sus estudiantes para el acceso al servicio de educación pública en cumplimiento de sus políticas rectoras. Lo anterior, obliga al MEP a valorar si los mecanismos actuales para recabar la información necesaria para el cumplimiento de las metas del PNNDT es suficiente, así como las acciones de coordinación y monitoreo con otras instancias.
- 3.6. En lo concerniente al eje de seguimiento, las acciones ejecutadas a la fecha para recopilar información respecto al logro de los estudiantes en el período 2020 son de alcance limitado, lo mismo que las relativas al abordaje del rezago educativo. Sobre este último punto, aunque el “Plan de Nivelación Académica” se encuentra en proceso de implementación, aún no existe información que permita tomar decisiones oportunas para recuperar los aprendizajes no impartidos.

- 3.7. La ausencia de información sobre los resultados de las acciones implementadas tiene como consecuencia que el MEP no cuente con insumos para focalizar sus intervenciones en aquellos sectores socioeconómicos, geográficos y en los temas académicos en los cuales se están profundizando las brechas de enseñanza y aprendizajes, con la consecuente generación de desigualdades desde y en el propio sistema educativo nacional.
- 3.8. Asimismo, tampoco se cuenta con información que facilite la rendición de cuentas sobre la efectividad de las acciones implementadas y el logro de resultados para garantizar la materialización del derecho a una educación de calidad. Aunque el Ministerio ha definido indicadores para monitorear del cumplimiento del Plan de Nivelación Académica, estos en su mayoría son de actividad, mientras que los indicadores de resultado aun no se pueden recopilar.
- 3.9. Estas situaciones derivan en la creación de desigualdades para los estudiantes, que de no ser abordadas de forma integral implica el desarrollo de barreras de acceso, no solo a mayores grados académicos, sino también a mejores oportunidades en el mercado laboral en el futuro, lo que compromete sus niveles de ingreso y aumenta el riesgo de estar en condición de pobreza.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, N° R-DC-144-2015.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN

- 4.4. Discutir, analizar y aprobar la política que regule la prestación del servicio educativo bajo la modalidad a distancia, considerando lo establecido en la disposición 4.5. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2022, una certificación en la cual conste lo resuelto por ese Consejo sobre la política en cuestión (párrafos 2.1 al 2.95).

A LA LICENCIADA GUISELLE CRUZ MADURO EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar, presentar al Consejo Superior de Educación, y divulgar una política para la prestación del servicio educativo bajo la modalidad a distancia por parte del Ministerio de Educación Pública. Dicha política debe considerar al menos aspectos relacionados con: La conceptualización de la educación a distancia, circunstancias en que se debe implementar dicha modalidad, acciones mínimas para garantizar la continuidad, accesibilidad, adaptabilidad y equidad en la prestación del servicio y de los aprendizajes a impartir; así como, la evaluación y el seguimiento sobre su efectividad. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de enero de 2022, una certificación en la cual conste la elaboración y remisión de dicha política al Consejo Superior de

Educación, y al 29 de abril de 2022, un certificación donde conste su divulgación. (párrafos del 2.1 al 2.95).

- 4.6. Definir, oficializar e implementar la normativa interna que permita instrumentalizar la política para la prestación del servicio educativo bajo la modalidad a distancia por parte del Ministerio de Educación Pública requerida en la disposición 4.5. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de julio de 2022 una certificación en donde se haga constar que se definió y oficializó la normativa solicitada. Además, remitir informes sobre el avance en la implementación de dicha normativa al 30 de octubre de 2022 y 31 de enero de 2023. (ver párrafos del 2.1 al 2.95)
- 4.7. Elaborar un diagnóstico sobre el rezago educativo que enfrenta el nivel de educación primaria, para cada grado y asignatura, que contemple al menos las brechas entre los aprendizajes recibidos durante los cursos lectivos 2020 y 2021 y los planes de estudio completos, así como los niveles de logro efectivamente alcanzados. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2022 una certificación en donde se haga constar que se elaboró dicho diagnóstico (ver párrafos del 2.88 al 2.95).
- 4.8. Diseñar, oficializar e implementar un plan para la recuperación del aprendizaje sustentado en el diagnóstico elaborado según lo establecido en la disposición 4.6. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 29 de abril de 2022 una certificación en donde se haga constar que se diseñó y oficializó dicho plan e informes sobre el avance en su implementación al 29 de julio de 2022, 31 de octubre de 2022 y 31 de enero de 2023 (ver párrafos del 2.88 al 2.95).

A LA DOCTORA MELANIA BRENES MONGE EN SU CALIDAD DE VICEMINISTRA ACADÉMICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Definir, oficializar e implementar los mecanismos que permitan al Ministerio disponer de información actualizada para conocer la efectividad y alcance de las siguientes acciones ejecutadas para la adaptabilidad y accesibilidad al servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria: a) recopilación de información sobre el estado real de las necesidades del estudiantado en cuanto a dispositivos y conexión a internet, así como la periodicidad requerida, b) recopilación de la información de contacto sobre posibles beneficiarios tanto de programas ligados a planes de desarrollo vigentes como cualquier otra acción estatal o no estatal orientada a la dotación de equipo tecnológico y conexión a internet al estudiantado, c) la estrategia de Alerta Temprana, d) uso y necesidades de la población estudiantil respecto a los medios alternos para la mediación pedagógica; y, e) acciones para la adaptabilidad docente. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 25 de febrero de 2022, la definición y oficialización de dichos mecanismos. Asimismo, remitir una certificación en donde se haga constar su implementación a más tardar el 30 de junio de 2022 (párrafos 2.9 al 2.67).
- 4.10. Definir, oficializar e implementar mecanismos que permitan la consolidación e integración de información para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con el servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria; detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste para la toma de decisiones estratégicas. La definición de dichos mecanismos debe considerar, al menos: los indicadores a evaluar, las fuentes de información, los responsables de su recopilación y su periodicidad. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 15 de marzo de 2022 una certificación en donde se haga constar que se establecieron dichos mecanismos e informes de sobre el avance en su implementación al 15 de junio, 16 de septiembre y 16 de diciembre de 2022. (párrafos 2.68 al 2.87).

**A LA LICENCIADA KARLA THOMAS POWELL EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DEL
INSTITUTO DE DESARROLLO PROFESIONAL ULADISLAO GÁMEZ SOLANO O A QUIEN EN
SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

4.11. Definir, oficializar e implementar un mecanismo de control en el Sistema de Gestión y Administración de Desarrollo Profesional que le permitan al Ministerio de Educación Pública identificar a los docentes que no participan en las actividades de capacitación obligatoria organizadas por el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano con el propósito de identificar las causas y disponer de información para la toma de decisiones; así como, la definición de las respectivas acciones correctivas. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 14 de enero de 2021, una certificación en la cual conste la definición y oficialización del mecanismo de control definido y al 29 de abril de 2022, una certificación en la que conste la implementación de dicho mecanismo. (ver párrafos 2.22 al 2.30).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Lic. Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Lic. Carlos Guerrero Bazo
Fiscalizador

Licda. Verónica Cerdas Benavides
Fiscalizadora

Licda. Francela Muñoz González
Fiscalizadora Asistente

ncs

G: 2021000244-1