

Transformación curricular, una puesta por la calidad educativa.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen.....	4
1.2 Objetivo General.....	4
1.3 Alcance	4
1.3.1 Normativa Aplicable	4
1.3.2 Fuentes de criterio	4
1.3.3 Antecedentes	5
1.4 Limitaciones.....	7
2. HALLAZGOS	7
2.1 Constitución de Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta	7
2.2 Designación de responsables de Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta.....	8
2.2.1 Mapeo de Macroproceso.....	8
2.2.2 Planificación de recursos para las tutorías de los Programas de la Modalidad Educación Abierta.....	9
2.2.3 Procedimientos específicos para ampliaciones de jornada laboral en las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta.....	10
2.3 Asistencia del estudiante y control en la asignación de recursos a la Modalidad de Educación Abierta.....	11
2.4 Resultados de Estudio solicitado por el Consejo Superior de Educación.....	12
3. CONCLUSIONES	13
4. RECOMENDACIONES	14
5. PUNTOS ESPECÍFICOS	15
5.1 Discusión de resultados	15
5.2 Trámite del informe	15
6. NOMBRES Y FIRMAS	15
7. ANEXOS	16

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La auditoría realizada tuvo como objetivo analizar el funcionamiento de la Modalidad de Educación Abierta, que se encuentra a cargo del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas de la Dirección de Desarrollo Curricular, para lo cual se tomó el periodo comprendido para los años 2019 y 2020, ampliándose en los casos que se consideró necesario, tomando en cuenta la normativa aplicable para control de las actividades requeridas para su operatividad.

¿Por qué es importante?

Educación Abierta es una modalidad educativa formal, aprobada por el Consejo Superior de Educación en el acta N°171-1981, que favorece el acceso al Sistema Educativo Costarricense, propicia el auto y mutuo aprendizaje, es flexible, se adecua al estudiantado en relación con su ritmo, capacidades y condiciones psicosociales de aprendizaje, fortaleciendo la Educación Permanente.

Es una de las modalidades a cargo del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (DEPJA), de la Dirección de Desarrollo Curricular, que imparten tutorías para los Programas de la Modalidad de Educación Abierta a través de Sedes y Proyectos ubicados en las instituciones educativas públicas en las Direcciones Regionales de Educación; se amplía hacia el sector productivo, comercial, industrial, de servicios y empresarial mediante el proyecto denominado Educación Abierta para el sector Empresarial e Institucional.

Según datos del DEPJA, para curso lectivo del año 2020, se encontraban matriculados en las tutorías que se imparten en las Sedes y Proyectos de la Modalidad de Educación Abierta un total de 58029 estudiantes, distribuidos en I y II Ciclos un total de 23701, en III Ciclo 23269 y Educación Diversificada 11059. En centros educativos pertenecientes al Ministerio de Educación Pública, se poseen un total 163 Sedes con un total de estudiantes de 37470 y 711 Proyectos en con un total de estudiantes de 20559.

En Sedes y Proyectos de Educación Abierta Empresarial, las cuales se distribuyen en un total de 28 Sedes en todo el país, con 5102 estudiantes y de 40 Proyectos con un total de 2228 estudiantes, para el curso lectivo 2020.

¿Qué encontramos?

Luego de concluido el proceso de revisión, esta Dirección de Auditoría Interna determinó que no fue posible ubicar históricamente la justificación de la apertura de la estructura administrativo-docente para impartir las tutorías de los Programas de Educación Abierta a través de las Sedes y Proyectos que se manejan actualmente en las regiones.

Se revisó el encadenamiento de las normas que respaldan la emisión de las Directrices y Lineamientos para las Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas: Educación Abierta, IPEC, CINDEA, CAN, Escuelas Nocturnas, CAI y CONED, año 2020, con la finalidad de ubicar el momento histórico de la constitución de la estructura Administrativo-Docente que opera actualmente en las denominadas “Sedes y Proyectos” para impartir las

tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta, sin embargo, ni en la normativa investigada la cual su rastro debe realizarse por muchas dependencias dentro y fuera del MEP, ni en la consulta al Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, a la Dirección de Planificación y al Consejo Superior de Educación, fue posible ubicar un documento que justifique técnicamente la creación y operacionalización administrativa.

¿Qué sigue?

Dadas las debilidades determinadas, se emiten una serie de recomendaciones al Viceministerio Académico para que analice, resuelva y justifique mediante un informe técnico la apertura y el funcionamiento de la estructura administrativo-docente, de Sedes y proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta, para lo cual deben elaborar normativa que sustente su funcionamiento.

Considerando lo anterior se le solicita determinar la pertinencia de mantener, modificar o desestimar las figuras denominadas Sedes y Proyectos, así mismo en caso de que definan mantenerlas, debe asignar la instancia dentro del Ministerio de Educación Pública que se hará cargo del macroproceso administrativo, para lo cual deben definir la normativa específica para su operación, el control periódico en la asignación de recursos económicos y humanos, la viabilidad del pago regular a una modalidad que no es regular, controles, competencias e informes de las partes involucradas en el funcionamiento, establecimiento de líneas de mando, seguimiento y evaluación del macroproceso, determinación de responsabilidades, entre otras.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El estudio, cuyos resultados se presentan en este informe, se realizó de acuerdo con el Plan Anual de la Auditoría Interna para el año 2020, en concordancia con el artículo 22 de la Ley General de Control Interno que confiere las competencias a las Auditorías Internas para realizar evaluaciones en las diferentes dependencias institucionales.

1.2 Objetivo General

Analizar el funcionamiento de la Modalidad de Educación Abierta.

1.3 Alcance

Es una auditoría de carácter estratégico-operativo, se realizó en el Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas de la Dirección de Desarrollo Curricular y abarcó el período comprendido entre mayo del 2019-2020, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

1.3.1 Normativa Aplicable

Este informe se ejecutó de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno N° 8292, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y normativa adicional relacionada al estudio.

1.3.2 Fuentes de criterio

Adicionalmente, como principales criterios de evaluación se utilizó lo establecido en las regulaciones que se indican a continuación:

- Constitución Política, artículo 11, incisos 3) y 18), artículos 140 y 146
- Ley General Administración. Pública, 27, 28 inciso 2) acápite b, 59 y 113
- Ley Orgánica del MEP, 1° y 7°
- Ley Fundamental Educación
- Directrices y Lineamientos para las Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas: Educación Abierta, IPEC, CINDEA, CAN, Escuelas Nocturnas, CAI y CONED
- Decreto 38170-MEP
- Decreto 26906-MEP
- Política Curricular Educar para una Nueva Ciudadanía: Fundamentación de la Transformación Curricular Costarricense, aprobada en Acuerdo 07-64-2016
- Acta N°171-81 Aprobación Modalidad Educación Abierta
- Resolución DG-045-2017
- Resolución DG-146-2012 derogada por DG-045-2017
- Resoluciones DG-167-2017, DG-170-2017, DG-050-2019, DG-140-2019,
- Resolución DG-145-2019
- Resolución DG-119-2014
- Resolución DG-050-2014

INFORME 24-2021 EDUCACIÓN ABIERTA

- Resolución 2728-MEP-2017
- Resolución 842-MEP-2014, derogada
- Resolución MEP-587-2014
- Resolución 1384-12
- Resolución 1067-13

Ver Anexo N°1 Normativa Analizada

1.3.3 Antecedentes

La Modalidad de Educación Abierta, fue aprobada por el Consejo Superior de Educación (CSE) en el Acta N°171-1981. Es una oferta educativa formal que se brinda a las personas jóvenes y adultas que no han iniciado o no han concluido el proceso educativo en el Sistema Educativo Costarricense, por situaciones de exclusión, rezago, inserción en el mercado laboral u obligaciones familiares, entre otras. Los Programas Educativos que se ofrecen con su acta respectiva de aprobación son:

- I y II Ciclo de Educación General Básica
- III Ciclo de la Educación General Básica
- Bachillerato por Madurez Suficiente
- Educación Diversificada a Distancia (EDAD)

En lo que concierne al contenido de los programas, características y otros temas relevantes, se toma lo dispuesto en las Directrices y Lineamientos para las Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas: Educación Abierta, IPEC, CINDEA, Colegios Académicos Nocturnos (CAN), Escuelas Nocturnas, Centro de Atención Institucional (CAI) y CONED, en el siguiente cuadro se presenta el resumen:

CUADRO 1
PROGRAMAS EDUCATIVOS EDUCACIÓN ABIERTA
AÑO 2020

Programa Educativo	Característica del Programa	Requisitos de Ingreso	Asignaturas	Jornada Horaria
I y II Ciclo EGBA	-Incluye alfabetización de ser necesario, antes de ingresar al 1,2,3 año. -1,2,3 año integrado -Al aprobar las 5 asignaturas se presentan pruebas nacionales en la DGEC -Certificado Conclusión I y II Ciclos EGB -Dos convocatorias al año	-I Ciclo sin alfabetizar: Edad 12 años -I y II Ciclos: Edad 14 años -II Ciclo: con dominios básicos de escritura, lectura y matemática	Ciencias, Español, Formación Humana, Estudios Sociales y Matemática.	9 lecciones semanales
III Ciclo EGBA	-Niveles 7°,8° y 9° -Cada asignatura y nivel se obtiene mediante pruebas estandarizadas con la DGEC -Al aprobar las 6 asignaturas solicita Certificado de Conclusión de Estudios de III Ciclo EGB ante DGEC y lo acredita para continuar en cualquier modalidad diurna o nocturna. -Dos convocatorias al año	-Edad 15 años -Certificado Conclusión Estudios I y II Ciclos EGB (sexto año)	Español, Ciencias, Matemática, Estudios Sociales, Inglés, Educación Cívica	17 lecciones semanales

INFORME 24-2021 EDUCACIÓN ABIERTA

Bachillerato Madurez Suficiente (BMS)	-Cada asignatura y nivel se obtiene mediante pruebas estandarizadas con la DGEC -Al aprobar las 6 asignaturas solicita Título de Bachiller en Educación Media en DGEC -Aplica excepción para el Plan Antiguo de Bachillerato por Madurez Suficiente (PABMS) vigente hasta el año 2000, con 1 materia aprobada -Dos convocatorias al año	-18 años -Certificado Conclusión Estudios EGB (9º año o II Nivel del Plan de Estudios de Ed. Adultos) -Egresadas de la Educación Diversificada, cualquier Modalidad excepto EDAD, menor de 18 años -PABMS con aprobación o reconocimiento 1 asignatura en Ciencias o Letras -Presentado pruebas varias veces en BMS o Bachillerato a tu medida -Madres adolescentes menores 18 años y tengan 9º aprobado -Menores de edad casados	Español, Ciencia (Física, Química o Biología) Matemática, Estudios Sociales, Idioma, Educación Cívica	17 lecciones semanales
EDAD	-Dos pruebas comprensivas y una prueba final (Bachillerato), dichas pruebas deben ser solicitadas ante la DGEC según cronograma. -Al aprobar las 2 pruebas por asignatura y las pruebas de bachillerato en total 18 pruebas, se gestiona el Título de Bachiller en Educación Media ante la DGEC -Cuatro convocatorias al año	-Personas egresadas del sistema de educación formal, diurno o nocturno que no hayan concluido bachillerato	Español, Ciencia (Física, Química o Biología) Matemática, Estudios Sociales, Idioma, Educación Cívica	N/A

Fuente: Creación propia, según Directrices y Lineamientos para las Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, año 2020

El servicio educativo tiene una duración de 8 meses, inicia el primer lunes de marzo y concluye el último viernes de octubre, sin embargo, cada programa educativo, posee lecciones semanales que se pueden organizar en dos o tres días por semana en común acuerdo con los estudiantes, a excepción del Programa EDAD. Se presentan las pruebas nacionales según fechas estipuladas por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, para un total de dos convocatorias anuales y cuatro para el programa EDAD.

En línea con las Directrices y Lineamientos para las modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas se establece que las tutorías para los Programas de la Modalidad de Educación Abierta se desarrolla a través de **Sedes y Proyectos** ubicados en las instituciones educativas públicas MEP, en las Direcciones Regionales de Educación del país. Según lo señalado por las Directrices:

*Se entiende por **Sede**: el lugar en donde se desarrollan los diferentes programas educativos de Educación Abierta, con una matrícula igual o superior a cien estudiantes y por **Proyecto de Educación Abierta**: lugar en el que se desarrolla algún programa educativo de Educación Abierta, con una matrícula inferior a cien estudiantes.*

En relación a lo anterior y de conformidad con lo que señala el documento, la organización de la Modalidad de Educación Abierta, mantiene dos tipos de coordinación: Sede y Zonal.

Por otra parte, es importante señalar que el MEP también mantiene otra estructura para la atención de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta y está respaldada mediante

la Ley 8416, el Acuerdo 171-1981 y los Convenios MEP-ICER, (**Ver Anexo 2 Antecedentes Modalidad de Educación Abierta**). Dicha Instancia brinda apoyo en cuanto a: materiales impresos, digitales y radiofónicos, con el fin de responder a las necesidades e intereses de la población joven y adulta que requieren del contenido curricular para prepararse.

1.4 Limitaciones

El Estudio de Auditoría 07-20 Educación Abierta se desarrolló en el Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, sin embargo, a partir del 28 de febrero del 2020 la jefatura del departamento se acoge a la pensión, por lo que asumió interinamente la Subdirectora de la Dirección de Desarrollo Curricular y es hasta el 8 de junio de 2020 fue nombrada la actual jefatura, pero fue presentada como tal a esta Dirección de Auditoría Interna, hasta el 10 de agosto. Dichas situaciones incidieron a que las respuestas a los requerimientos planteados por esta Auditoría se atrasaran un poco al inicio de la investigación.

Adicionalmente a lo anterior, la adaptación de los procesos de la investigación, entrevistas, requerimientos y pruebas de auditoría debido a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

2. HALLAZGOS

2.1 Constitución de Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta

Se investigó el encadenamiento de las normas que respaldan la emisión de las Directrices y Lineamientos para las Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas: Educación Abierta, IPEC, CINDEA, CAN, Escuelas Nocturnas, CAI y CONED, año 2020, con la finalidad de ubicar el momento histórico de la constitución de la estructura Administrativo-Docente que opera actualmente en las denominadas “Sedes y Proyectos” para impartir las tutorías para los Programas de la Modalidad de Educación Abierta, sin embargo, ni en la normativa investigada la cual su rastro debe realizarse por muchas dependencias dentro y fuera del MEP, ni en la consulta a diferentes instancias involucradas, fue posible ubicar un documento que justifique técnicamente la creación y operacionalización administrativa de dichas figuras.

Las instancias consultadas y que actualmente intervienen en la estructura administrativo docente son:

- Departamento de Educación Personas Jóvenes y Adultas
- Dirección de Planificación Institucional
- Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad
- Consejo Superior de Educación

Sin embargo, las dos primeras indicaron haber realizado consultas a personas pensionadas y de mayor antigüedad dentro del MEP, quienes señalaron no recordarlo y que se debe a algún hecho histórico.

Dado lo anterior, se atribuye a un hecho no documentado, por lo que la operación y mantenimiento de las Sedes y Proyectos no poseen el asidero legal correspondiente.

Es importante señalar que el establecimiento Sedes y Proyectos para impartir los Programas de la Modalidad Educación Abierta derivan en nombramientos a docentes y demás logística que amerita la asignación de recursos, no poseen dentro del MEP, un responsable directo, sino está en función de las regiones que soliciten el servicio, de las cuales no tiene ninguna injerencia por parte del ICER ni de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad.

Adicionalmente a lo anterior, las diferentes dependencias y regiones del MEP, año con año, deben de llevar a cabo procesos administrativos relacionados con matrícula, asignación de personal, recargos, trámite de formularios, entre otros, donde la responsabilidad está segregada y no posee responsables directos para su control, sin embargo, una vez asignados los recursos (Llámesese recargos y/o lecciones interinas) se constituyen en una obligatoriedad para el MEP de pagarlos.

2.2 Designación de responsables de Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta

En complemento al hallazgo anterior, el objetivo de esta revisión fue establecer mediante la relación de la normativa existente los responsables del establecimiento de Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta, así como determinar los responsables administrativos del proceso como un todo. Una vez realizada la investigación se determinó que la Constitución de Sedes y Proyectos adolece de trazabilidad y asignación formal de responsables administrativos del proceso, como un todo.

2.2.1 Mapeo de Macroproceso

La Modalidad de Educación Abierta también adolece de un mapeo del macroproceso y/o un documento que compile y que permita trazar y/o visualizar las funciones, los responsables de su administración, las líneas de autoridad, los puntos de control y establecimiento de algún tipo de reporte y/o manejo de la información, dado la cantidad de actores que participan en este proceso, llámese Direcciones Regionales, Centros Educativos que albergan la modalidad, Dirección de Desarrollo Curricular, Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, Dirección de Planificación Institucional, cada uno de ellos participa de alguna forma en el proceso; sin embargo, ninguna se responsabiliza del macroproceso como un todo.

Prueba de lo anterior es lo señalado por la Jefatura del DEPJA, respecto a la operativa de las tutorías que se imparten en las Sedes y Proyectos para los Programas de la Modalidad de Educación Abierta:

Los nombramientos de los coordinadores de sede y zonal le corresponde al Jefe de Servicios Administrativos y Financieros, deben de reportar a los Supervisores y copian a los Asesores Regionales de Adultos, con quienes tenemos más comunicación, ellos son parte del Departamento de Asesoría Pedagógica de las Direcciones Regionales de Educación. La participación del asesor regional de adultos depende de si hay una buena comunicación con el DSAF (Departamento de Servicios Administrativos y Financieros), en algunos casos el DSAF los involucra y en otros no.

Los Coordinadores de Sede y Zonal, se supone que dentro de sus funciones están labores administrativas pero los supervisores no les dan seguimiento, además indican que no les

compete por el horario nocturno que ellos tienen, ha sido un tema muy discutido, existen áreas no cubiertas para el control y seguimiento de las funciones, finalmente el DEPJA no tiene relación vinculante con ellos.

La comunicación con los asesores regionales de educación de adultos es compleja por la jerarquía que existe ahora con la DGDR (Dirección de Gestión y Desarrollo Regional), ya que debe solicitarse permiso a ellos para reunirse con los asesores regionales de adultos y los coordinadores, es mucha burocracia y una larga línea de comunicación.

Lo que recibimos en su mayoría son consultas y peticiones en el sistema de Evaluación, sin embargo, son consultas que su decisión corresponde a la DGEC, este año (2020) han sido bastantes por haberse suspendido las pruebas por la situación de salud del país.

En general el DEPJA no maneja presupuesto de las modalidades, sin embargo, cada área es el que lleva el control de eso sea Dirección Planificación Institucional, Dirección de Recursos Humanos, PANEA, entre otras.

Los datos el DEPJA los solicita al departamento de estadística, pero no están exactos por cantidad de estudiantes de Educación Abierta. Adicionalmente, la Direcciones Regionales de Educación tampoco los tienen cuantificados, ya que la situación de este año ha provocado que se le brinde prioridad a otras informaciones.

2.2.2 Planificación de recursos para las tutorías de los Programas de la Modalidad Educación Abierta

Con respecto a la asignación de recursos, la Coordinadora de la Modalidad de Educación Abierta destacada en el Departamento de Formulación Presupuestaria señaló:

Que el proceso se inicia entre noviembre y diciembre con la formulación presupuestaria de cada año para el MEP, se ajusta al presupuesto aprobado por Hacienda y posteriormente los formularios para elaborar las nóminas.

Nosotros le enviamos a las regiones los formularios por correo electrónico y los insumos que necesitan, los autorizados a firmarlos son el Jefe de Servicios Administrativos y Financieros, Director del Centro Educativo, Coordinador Zonal y lo ingresan en la nómina y el control de los recursos asignados lo realizan los Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros de cada región.

Esos formularios son recibidos físicamente por la secretaria de la Dirección de Planificación y se traslada a uno de los 12 analistas en los que se distribuyen las diferentes Direcciones Regionales del país, cada uno archiva sus expedientes.

Para asignar recursos tienen prioridad las Sedes y Proyectos que tienen bastante tiempo de existir y hasta donde alcance el presupuesto o solicitan que la jefatura estudie el caso y lo autorice, el Manual utilizado para la asignación de recursos de las distintas Modalidades incluida Educación Abierta es DPI-PROC-01-2018, sin embargo, está en borrador.

Los nombramientos a los que se les asignó recursos lo realizan en conjunto con la Unidad de Programas Especiales y la Unidad Administrativa de la Dirección de Recursos Humanos y los procedimientos que utilizamos son las Directrices y Lineamientos para las Modalidades que son elaborados en conjunto con el DEPJA.

Adicionalmente, en las Directrices y Lineamientos emitidas por el Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas se realiza una reseña de las acciones que se pueden

establecer para el posible pago por excepción de servicios educativos en forma conjunta en zonas urbanas, urbano-marginales y urbano-pobres, por medio de ampliación de jornada en la atención de I y II Ciclo Primaria junto con I y II Ciclo de Educación Abierta, para lo cual se debe elaborar un documento que debe ser enviado al Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General del Servicio Civil, para su autorización

Lo anterior, previo al inicio de cada curso lectivo, adicionando la lista de centros educativos que les aplica la excepción con la debida justificación. Se debe aclarar que no se establece así para III Ciclo, Bachillerato por Madurez y EDAD, que son los otros programas que integran la Modalidad de Educación Abierta. Para los casos señalados en el Catálogo como rural, se envía un reporte al Servicio Civil, pero no requiere previa autorización para autorizar el sobresueldo.

2.2.3 Procedimientos específicos para ampliaciones de jornada laboral en las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta

Continuando con el tema anterior y reforzando la carencia de responsables y normativa que regule el macroproceso que se lleva a cabo en las denominadas Sedes y Proyectos, destaca en la investigación realizada por esta Auditoría Interna sobre la normativa relacionada con los pagos en forma conjunta, que la Dirección General del Servicio Civil solicitó en el año 2017 un procedimiento formal al MEP, mediante el cual se establecieran las regulaciones para este tipo ampliaciones, por medio de parámetros objetivos y cuantificables, con el fin de ubicar los centros educativos en condición rural y urbana con excepción.

Esto se refiere a poblaciones con bajo índice de desarrollo social, clasificados en rural, rural pobre, urbano, urbano marginal y urbano pobre, según lo establecido por el INEC y MIDEPLAN y del cual la Dirección de Planificación Institucional deberá proporcionar el Catálogo de esas instituciones.

Con el propósito de presentar los procedimientos solicitados, la Dirección de Desarrollo Curricular elaboró el oficio DDC-557-02-2018, sin embargo, los argumentos fueron rechazados por el Servicio Civil mediante AOTC OF 312-2018, adicionalmente en AOTC-OF-080-2019 indican que todavía están pendientes. Además, sobre el mismo tema en el manejo de ampliaciones de jornada para docentes que deben asumir funciones para las denominadas Sedes y Proyectos de la Modalidad de Educación Abierta, mediante Sentencia N° 2019008152 de la Sala Constitucional del 10/05/2019, hace referencia de un recurso de amparo interpuesto por los estudiantes de la DRE Coto, por los problemas derivados de no tener docente registrado en la "sede", así como una serie de señalamientos en la prestación del servicio educativo de la modalidad de Educación Abierta.

Se debe señalar que las diferentes regiones del país realizan la solicitud de recurso humano mediante distintos formularios que le son enviados por la Dirección de Planificación Institucional de acuerdo a la demanda del servicio para impartir las tutorías de los programas de la Modalidad de tal manera que:

- I y II Ciclos de la Enseñanza General Básica Abierta (incluye alfabetización), en estos casos para el pago de los docentes se ejecuta mediante la ampliación de jornada laboral,

- III Ciclo de la Educación General Básica Abierta, Bachillerato por Madurez Suficiente y Educación Diversificada, se calcula el pago a los funcionarios mediante nombramientos interinos, los cuales brindan tutorías a los estudiantes, quienes no poseen asistencia obligatoria a estas.

Finalmente, tras el proceso de revisión, se determinó que a pesar de que el Departamento de Educación de Jóvenes y Adultas es la instancia encargada de dictar los lineamientos técnicos para su funcionamiento, prevalecen múltiples actores inmersos en el proceso que coordinan acciones de acuerdo a sus competencias, sin embargo, no están interrelacionados. Situación que fue evidente para esta Auditoría dada la labor tan exhaustiva que se tuvo que ejecutar con el fin de documentar la normativa correspondiente, pues no está debidamente compilada por una sola Instancia, además se evidencia que las Sedes y Proyectos de la Modalidad de Educación Abierta se manejan como la apertura de un Centro Educativo regular, utilizando la normativa que aplica para dichos Centros.

2.3 Asistencia del estudiante y control en la asignación de recursos para las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta

La Modalidad de Educación Abierta que ofrece el MEP a los estudiantes es a través de *tutorías*, sin que medie una asistencia obligatoria por parte de estos, situación que es contradictoria, en virtud que se asignan recursos que resultan obligatorios para el MEP como el docente, los Coordinadores Sede, Zonal y Conserje entre otros, quienes son asignados para el curso lectivo correspondiente, así como el pago continuo a partir del momento que es aprobado, según el tiempo de duración de cada uno de los programas, contraponiéndose a la no obligatoriedad de asistencia de los alumnos.

Otro aspecto importante a considerar es que a pesar que algunos docentes que imparten estas tutorías para los Programas de la modalidad, han establecido el control de asistencia, dicho control por sí solo no puede constituirse en garante para el pago de las ampliaciones, recargos y nombramientos; en virtud que el mismo control no es obligatorio para los estudiantes.

Aunado a lo anterior, no se evidencian Manuales de Procedimientos Administrativos para la estructura administrativo/docente que opera para el manejo de la Modalidad de Educación Abierta, sino la existencia de normativa que aplica para Centros Educativos regulares presenciales y son aplicados a una Modalidad de carácter no presencial.

Prueba de lo anterior es lo señalado por la Jefatura del DEPJA, la cual indica lo siguiente:

Educación Abierta es una modalidad de estudio a distancia donde el MEP ofrece a la población estudiantil, clases impartidas por docentes que laboran para el MEP a manera de tutorías, el estudiante decide si asiste o no a ellas. La asistencia de los estudiantes a clases no es obligatoria, por lo que fluctúa y varía de una clase a otra; no es estable. (El subrayado pertenece al texto original)

En la mayoría de los casos los docentes llevan un control de asistencia, pero con el fin de poder darle seguimiento al proceso educativo del estudiante; sin embargo, esto no tiene implicaciones para el estudiante a nivel de promoción pues no existe un rubro para calificarlo

a nivel sumativo. Los docentes hacen esfuerzos para motivar a los estudiantes para que cumplan con la asistencia, siendo una tarea complicada pues como lo indiqué anteriormente para ellos no tiene impacto en su promoción. Esto debido a que el único requisito con que cuentan para promocionarse son las pruebas de macro evaluación que aplica la DGEC.

Es importante tener también presente que las lecciones de los docentes se asignan por la matrícula proyectada, labor que cumple con reportar el Coordinador de Sede; sin que una vez iniciado el curso lectivo la asistencia de los estudiantes sea un criterio de peso para el mantenimiento del nombramiento de los docentes; es decir la baja de matrícula por inasistencia no es considerada en todas las ocasiones para la toma de decisiones administrativas, lo cual también afecta a esta modalidad.

Es por lo anterior, que la estructura que opera como centro educativo, está al margen de la Naturaleza Jurídica de la Modalidad de Educación Abierta, ofreciendo tutorías presenciales de pago continuo a una modalidad que fue concebida como estudio a distancia, sin que exista obligatoriedad del alumno a asistir a las tutorías de los programas, ni que sea un requisito para la presentación de las pruebas ante la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, tal como sucede con las instituciones de carácter presencial que brindan el servicio a la población joven y adulta, como son los IPEC, CINDEA, CONED, entre otros.

2.4 Resultados de Estudio solicitado por el Consejo Superior de Educación

Finalmente y tras todos los señalamientos anteriores, es importante mencionar que en el año 2015 el Consejo Superior de Educación solicitó un estudio para evaluar la Educación de Personas Jóvenes y Adultas, del cual se emitió en Junio del año 2017 el documento denominado *REFLEXIÓN SOBRE LA EPJA EN COSTA RICA Y FORMULACIÓN DE PROPUESTAS TÉCNICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS*, a continuación se cita algunas de las inconsistencias señaladas específicamente para la Modalidad de Educación Abierta:

2.2.2...En proyectos públicos de EA (tanto primaria como secundaria) estudian más de 40.000 personas, pero la exclusión, la falta de continuidad e inestabilidad de muchos proyectos y los malos resultados en las pruebas nacionales evidencian la necesidad de tomar medidas urgentes...condiciones de carácter administrativo y curricular que dificultan el éxito educativo...

Entre las situaciones más sensibles que denotan desigualdad en la administración de estos programas están:

a) El periodo de nombramiento del personal docente en Educación Abierta es menor que en el resto del sistema educativo nacional y cubre sólo 8 meses del año en Alfabetización y I y II Ciclos de la EGBA y de 7 meses en los proyectos de secundaria. Los Coordinadores de sede y proyectos tienen situación laboral similar...genera abandono tutorial durante casi medio año, impactando el rendimiento de estos estudiantes y perjudica la condición laboral de docentes y coordinadores...reciben pocas lecciones por ser in sistema tutorial.

b) Carencia de materiales didácticos reconocidos por el MEP...para guiar su proceso de autoaprendizaje en vista que es un programa tutorial.

c) Los proyectos EA no están amparados por un marco institucional que les brinde respaldo, seguimiento y acceso con equidad a los recursos e instalaciones pertenecientes a la institucionalidad pública del MEP.

d)...proyectos de EA son muy inestables en su funcionamiento, están marcados por el ausentismo, abandono del personal sin que apliquen medidas administrativas...Reciben escaso asesoramiento, seguimiento y evaluación de los resultados.

e)...se les prorroga automáticamente el nombramiento, sin que medie una evaluación de los resultados de su acción educativa...

f)...no tienen juntas de educación o administrativas propias...no participan de la planificación y el desembolso de recursos, con pérdidas importantes de dinero... El Departamento de Juntas del MEP, informa que el recurso asignado a estos proyectos, en proporción a la matrícula inicial reportada, es muy significativo.

g) Sólo estos estudiantes están obligados a pagar un derecho...por la aplicación de cada una de las pruebas nacionales...Con excepción al programa EDAD, EA no se aplica la nota de presentación, lo cual establece una muy importante desigualdad con el resto del sistema...

Ver Anexo N°2 Flujograma del macroproceso de la Modalidad Educación Abierta

3. CONCLUSIONES

La Modalidad de Educación Abierta constituye una herramienta de gran valor para aquellas personas Jóvenes y Adultas que se encuentran rezagas en los diferentes niveles de aprendizaje, sea desde la Alfabetización hasta el Bachillerato. La posibilidad que brinda el Ministerio de Educación Pública a esta población requiere de la coordinación y control de varias dependencias, que pertenecen incluso a diferentes Viceministerios.

En las Directrices y Lineamientos para las Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas: Educación Abierta, IPEC, CINDEA, CAN, Escuelas Nocturnas, CAI y CONED, año 2020, se cita una serie de normativa que regula la Modalidad de Educación Abierta, la cual tuvo que ser solicitada a muchas dependencias e incluso a instituciones fuera del Ministerio de Educación Pública, pero el resultado de la investigación de cada una con su fundamento legal no evidencia la justificación técnica para la apertura de la estructura administrativa-docente para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta que actualmente se denominan Sedes y Proyectos.

Sin embargo, dado lo anterior debe realizarse una profundización por parte de las autoridades superiores del Ministerio de Educación Pública en la decisión del establecimiento de dichas Sedes y Proyectos en los que se desarrollan las tutorías de los Programas para la Modalidad de Educación Abierta, ya que actualmente se edificó una Estructura Administrativa-Docente, alrededor de una modalidad que sustenta sus bases en la auto preparación, presencialidad no obligatoria y en la presentación de pruebas ante la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, por parte del interesado, generando a la administración el destinar recursos tanto económicos como humanos para su atención año con año.

Dados los hallazgos, se determina en este informe de auditoría que las Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta se han mantenido a través de los años sin ser cuestionado su funcionamiento, aunado a la cantidad de actores que participan en el proceso sin que medie una instancia que se encargue de toda su administración.

Al no tener clarificadas y tipificadas las líneas de acción de cada uno de los actores, se desvanecen las responsabilidades y se podrían dejar de generar los insumos que permitan evaluar y brindar los resultados, tanto a nivel de rendimiento de los estudiantes matriculados para aplicar los exámenes, como la efectividad de las tutorías para los Programas de la modalidad en todos sus alcances.

4. RECOMENDACIONES

A la Viceministra Académica

4.1 Analizar, resolver y justificar a través de un informe técnico la apertura y el funcionamiento de la estructura administrativo-docente de Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta, para lo cual deben definir la normativa que sustente su funcionamiento. (**Ver hallazgo 2.1, 2.2 y 2.3**) (Para ambas recomendaciones el Plazo máximo al 3 de enero del año 2022).

4.2 Considerar los resultados de la recomendación anterior con el fin de determinar la pertinencia de mantener, modificar o desestimar las figuras denominadas Sedes y Proyectos para impartir las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta. Ahora bien, en caso de mantenerlas definir la instancia responsable del macroproceso administrativo de las tutorías que se imparten en las Sedes y Proyectos, la que deberá asumir al menos lo siguiente:

- Control periódico en la asignación de recursos económicos para la operación de las tutorías de cada Sede y Proyecto
- La viabilidad de seguir pagando salarios de forma regular a procesos que funcionan bajo el esquema de tutorías
- El compendio de toda la normativa vinculante y específica existente para la operación de Sedes y Proyectos en los que se imparten tutorías para los Programas de la Modalidad de Educación Abierta
- La formulación y elaboración de la normativa específica aplicable a la operación de Sedes y Proyectos en las que se imparten tutorías para los Programas de la Modalidad de Educación Abierta,
- El control y las competencias de cada una de las partes involucradas en el funcionamiento de las Sedes y Proyectos
- El establecimiento de líneas de mando definidas
- Los tipos de informes que deben generar cada una de las partes, requerido para justificar la apertura de Sedes y Proyectos en las que se imparten las tutorías de los Programas de la Modalidad de Educación Abierta previo a la formulación presupuestaria
- Control en la asignación del recurso humano
- El seguimiento y evaluación del funcionamiento de las Sedes y Proyectos, como un todo
- La determinación de responsabilidades
- Los procedimientos para cada una de las partes que permitan su interrelación. (**Ver hallazgo 2.1, 2.2 y 2.3**) (Para ambas recomendaciones el Plazo máximo al 3 de enero del año 2022).

5. PUNTOS ESPECÍFICOS

5.1 Discusión de resultados

La comunicación de los resultados se realizó el 10 de junio del año 2021, a las 9:00 horas por medio de la herramienta Teams, con la presencia de las siguientes personas:

Melania Brenes Monge	Viceministra Académica
Andrea Méndez Calderón	Jefe del Despacho Viceministerio Académico
María Alexandra Ulate Espinoza	Directora de Desarrollo Curricular
Xinia López Oviedo	Jefe del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas
Sarita Pérez Umaña	Jefe del Departamento de Auditoría Programas
Adriana Chaves Jiménez	Supervisora del estudio
Sandra Pacheco Carmona	Auditora encargada

5.2 Trámite del informe

Este informe debe seguir el trámite dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno. Cada una de las dependencias a las que se dirijan recomendaciones en este informe, debe enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas. En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 61 y 54 del Reglamento Autónomo de Servicios del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010.

6. NOMBRES Y FIRMAS

Licda. Sandra Pacheco Carmona
Auditora Encargada

Licda. Adriana Chaves Jiménez
Auditora Supervisora

MBA. Sarita Pérez Umaña
Jefe, Departamento
Auditoría de Programas

Lic. Julio César Rodríguez Céspedes
SUBAUDITOR INTERNO



MBA. Edier Navarro Esquivel
AUDITOR INTERNO

Estudio N° 07-2020

7. ANEXOS**Anexo N°1
NORMATIVA CONSULTADA**

AOTC-OF-312-2018	2018
DM-0964-08-2019	2019
DM-0667-05-2019,	2019
DDC-0557-02-2018	2018
DM-0522-04-12	2012
DM-130-02-12	2012
DM-6882-11-08	2008
DRH-11726-2017-DIR	2017
DRH-4171-2014-DIR	2014
Circular DGEC-0782-2018 implementación de los programas de estudio	2018
Oficio a las Regiones con los Formularios del Dpto. Formulación Presupuestaria, para apertura de Sedes y Proyectos	2019-2020
Normas Complementarias Ampliación de la Jornada Laboral, 2020	2020
Fórmula UPE-17	2020
Cuadro N°1 Distribución de Lecciones semanales por asignatura para I Ciclo de Educación Abierta	2020
Cuadro N°2 Distribución de Lecciones semanales por asignatura para II Ciclo de Educación Abierta	2020
Cuadro N°3 Distribución de Lecciones por asignatura para III Ciclo y Bachillerato por Madurez de Educación Abierta	2020
Cuadro N°4 Rangos de Matrícula en Educación Abierta para I, II, III Ciclos de la EGBA y Bachillerato por Madurez Suficiente	2020
Cuadro N°5 Clases de puesto, especialidad y grupo profesional para otorgar la ampliación de la jornada laboral	2020
Cuadro N°6 Resumen curso lectivo 2020 de Educación Abierta	2020
Cuadro N°6 Resumen curso lectivo 2020 de	2020
PLANALFA	1999

Anexo N°2 ANTECEDENTES MODALIDAD EDUCACIÓN ABIERTA

La Modalidad de Educación Abierta nace de una petición del Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER), que manifestó su interés en ser el ejecutor del Convenio entre los Gobiernos de Costa Rica y el Principado de Liechtenstein, fue aprobada por el Consejo Superior de Educación (CSE) mediante el Acta N°171-1981.

Dicha institución posee actualmente una estructura organizativa que brinda soporte a los Programas de Educación Abierta I-II-y II Ciclos, Bachillerato por Madurez Suficiente y el Programa de Educación Diversificada a Distancia (EDAD), por medio de una Comisión de Enlace compuesta por dos representantes del ICER, uno del Viceministerio Académico y dos de la Dirección Gestión y Evaluación de la Calidad (DGEC) del Ministerio de Educación Pública, recordando que dentro del Viceministerio se encuentra la Dirección de Desarrollo Curricular.

El financiamiento según lo establecido en la Ley 8416, art.2., son recursos provenientes del Gobierno de Liechtenstein, del Presupuesto Nacional, contribuciones de los estudiantes y otras donaciones recibe el ICER, “...sumas que serán invertidas en el mejoramiento y prestación servicios de educación jóvenes y adultos”, según lo establece el convenio MEP-ICER.

De lo anterior nacen dos convenios con el MEP los cuales se encuentran vigentes, son claros en indicar que “los cambios en los criterios de promoción y los programas para las pruebas de la educación formal serán **vinculantes** para la normativa de los programas” y se citan a continuación:

- *Convenio de Cooperación entre el Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica y el Ministerio de Educación Pública, para la Ejecución de **Programas del Primero, Segundo y Tercer Ciclo de la Educación General Básica Abierta**. Firmado en el año 2006 y,*
- *Convenio de Cooperación entre el Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica y el Ministerio de Educación Pública, para la Ejecución del **Programa de Bachillerato por Madurez Suficiente y Educación Diversificada a Distancia**. Firmado el 2006.*

Ambos convenios en su punto 2 contemplan que:

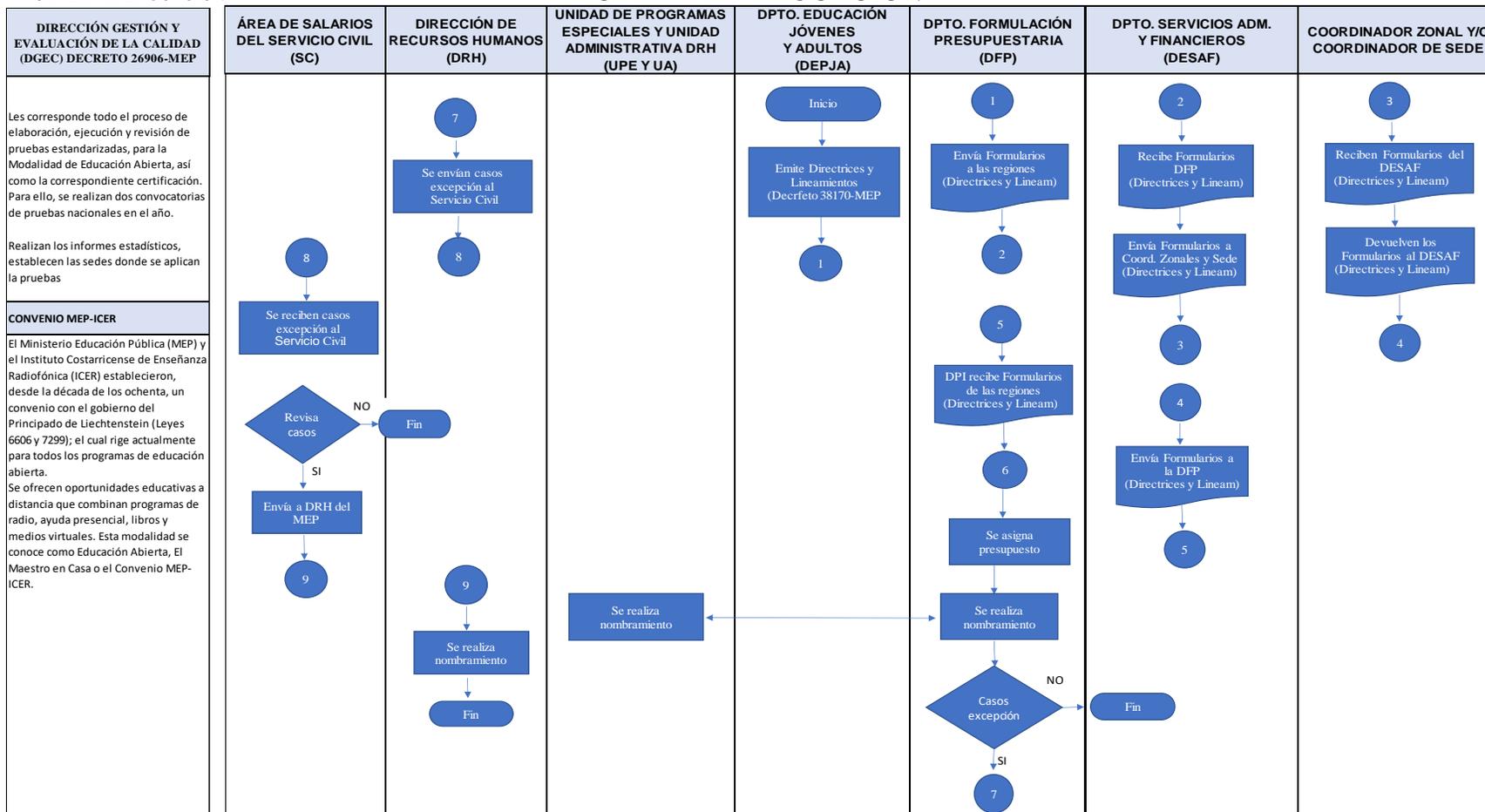
... 2. el MEP reubicará en el ICER al personal docente, técnico, administrativo docente, técnico docente y administrativo, necesario para la adecuada ejecución de los programas que ambas partes definan, de acuerdo con los criterios técnicos que deberán brindar las divisiones de Control de Calidad y Macroevaluación del Sistema Educativo y de Planeamiento Educativo, ambas del MEP. Para tales efectos, las reubicaciones se realizarán mediante un convenio que deberá ser refrendado por la Contraloría General de la República (Ley N°8416, artículo3).

Para ambos Convenios se firmó una Adenda en el año 2017.

Transformación curricular, una puesta por la calidad educativa.

ANEXO 3
FLUJOGRAMA MACROPROCESO PARA APERTURA DE SEDES Y PROYECTOS
MODALIDAD EDUCACIÓN ABIERTA

EVALUACIÓN
MODALIDAD EDUCACIÓN



Fuente: Creación propia, según Directrices y Lineamientos Modalidades de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, año 2020, Decreto 38170-MEP, Decreto 26906-MEP, Convenio MEP-ICER