

**INFORME Nro. DFOE-EC-IF-09-2016  
25 DE ABRIL, 2016**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y  
EFICIENCIA DEL SERVICIO RECIBIDO POR EL USUARIO DE LOS  
COLEGIOS NOCTURNOS**

**2016**

## CONTENIDO

Página nro.

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	2
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	2
COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS .....	2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA .....	3
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA .....	3
GENERALIDADES SOBRE LA MODALIDAD EDUCATIVA DE COLEGIOS NOCTURNOS.....	3
METODOLOGÍA APLICADA .....	5
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>7</b>
TEMA 1: Condiciones en que se brinda el servicio educativo .....	7
HALLAZGO 1.1: EL SERVICIO EDUCATIVO QUE BRINDAN LOS COLEGIOS NOCTURNOS SE PRESTA EN CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA INSUFICIENTE O NO APTA PARA LAS NECESIDADES DE LOS DIRECTORES, DOCENTES Y ESTUDIANTES, Y ENFRENTA LIMITACIONES EN EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LAS INSTALACIONES EXISTENTES .....	7
TEMA 2: Gestión del servicio educativo de los colegios nocturnos.....	13
HALLAZGO 2.1: DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO QUE SE BRINDA A LOS DOCENTES Y ESTUDIANTES DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS .....	13
TEMA 3: Mecanismos que propician el acceso y la permanencia de los estudiantes de colegios nocturnos.....	18
HALLAZGO 3.1: DEBILIDADES EN LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD QUE UTILIZA EL MEP PARA PROPICIAR EL ACCESO Y LA PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS .....	18
TEMA 4: Medición de la eficacia y eficiencia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos.....	22
HALLAZGO 4.1 LAS MEDICIONES DE LAS VARIABLES SELECCIONADAS REFLEJAN RESULTADOS QUE SE UBICAN EN EL RANGO DE REQUIERE “ACCIONES INMEDIATAS DE MEJORA”, LO CUAL IMPACTA NEGATIVAMENTE LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO EDUCATIVO QUE BRINDAN LOS COLEGIOS NOCTURNOS. ....	22
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>25</b>
<b>4. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>26</b>
<b>DISPOSICIONES .....</b>	<b>27</b>

A LA DRA. SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O  
A LA PERSONA QUE EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO ..... 27

**RECOMENDACIONES..... 29**

A LA DRA. SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O  
A LA PERSONA QUE EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO ..... 29

**CUADROS**

CUADRO N° 1: COLEGIOS PÚBLICOS Y MATRÍCULA INICIAL PARA EL PERÍODO 2003-2014.....4

CUADRO N° 2: DESERCIÓN POR NIVEL EDUCATIVO Y COLEGIOS NOCTURNOS CON MAYOR DESERCIÓN  
EN EL 2015.....21

CUADRO N° 3: EFICACIA DEL SERVICIO EDUCATIVO QUE BRINDAN LOS COLEGIOS  
NOCTURNOS.....25

**IMÁGENES**

IMAGEN N° 1: AULAS COLEGIOS NOCTURNOS.....11

IMAGEN N° 2: CONDICIONES FÍSICAS DE OTRAS INSTALACIONES.....12

**FIGURAS**

FIGURA No. 1: VARIABLES CRÍTICAS DEL SERVICIO.....6

**RESUMEN EJECUTIVO****¿Qué examinamos?**

La Auditoría Operativa realizada tuvo como propósito determinar la eficacia y eficiencia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015.

El presente estudio aplica por primera vez un enfoque para valorar la eficacia del servicio educativo que prestan los colegios nocturnos, en función del valor agregado que éstos brindan a sus usuarios, incorporando adicionalmente, criterios de eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Lo anterior implica la valoración de los directores, docentes y estudiantes de esta modalidad educativa, en lo referente a las áreas y variables que como usuarios del servicio, consideran críticas por su incidencia en la prestación del servicio.

**¿Por qué es importante?**

El Señor Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU, en el año 2015 manifestó, entre otras cosas, ante los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, que la educación es un derecho fundamental y la base del progreso de cualquier país. Señaló además, que los desafíos para la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio climático y el logro de un desarrollo verdaderamente sostenible en los próximos decenios requieren que todos los seres humanos actúen en forma conjunta, mediante acciones de colaboración, liderazgo e inversiones acertadas en educación, con el fin de propiciar una transformación en la vida de las personas, las economías de los países y nuestro mundo en general.

El estado costarricense y las políticas públicas que éste establece deben propiciar una oferta de servicios que tome en consideración a todos los grupos y estratos poblacionales, y que además tenga una clara orientación a satisfacer los requerimientos y necesidades de la población a la que se dirigen. En ese orden de ideas, la educación secundaria nocturna costarricense, forma parte de los servicios esenciales que ofrece el estado y además, es una de las modalidades educativas que permite estudiar a los jóvenes y adultos que por sus condiciones socioeconómicas o familiares, tienen que trabajar o atender obligaciones durante el día y estudiar por la noche.

En términos de derechos ciudadanos, la modalidad de colegios nocturnos, brinda oportunidad a aproximadamente 47.000 estudiantes según los datos de la matrícula para el año 2014, cifra que representa un 14,4% del total de estudiantes matriculados en educación secundaria durante ese año. Adicionalmente, la cantidad de colegios nocturnos (modalidad académica y técnica) ha tenido un crecimiento cercano al 21,7% en un período de 12 años, al pasar de 46 colegios en el 2003 a 56 colegios en el 2014, siendo que para este último año representó el 15% de la totalidad de instituciones de educación secundaria del país.

**¿Qué encontramos?**

El servicio educativo que brindan los colegios nocturnos, de conformidad con la valoración de sus docentes y estudiantes, como usuarios de esos servicios, obtiene en la medición de su eficacia un puntaje de 60,9 puntos. Dicha calificación evidencia que las condiciones en que se presta el servicio educativo que brindan los colegios nocturnos no se ajustan a los requerimientos de la población a la cual están dirigidos y requieren "Acciones Inmediatas de Mejora", de conformidad con los criterios de riesgo establecidos en esta auditoría.

En la auditoría realizada, se determinó que los estudiantes y profesores de los colegios nocturnos reciben, según sus requerimientos, un servicio educativo con condiciones de infraestructura insuficiente o no apta para sus necesidades; asimismo enfrentan limitaciones en

el acceso de instalaciones existentes, entre las cuales están las aulas para impartir y recibir lecciones, laboratorios de cómputo, bibliotecas, comedores, servicios sanitarios, dotación de mobiliario y, además tampoco cuentan con un adecuado aprovisionamiento de los suministros necesarios para su funcionamiento.

Las limitaciones en el acceso a las instalaciones existentes, son la resultante de la aplicación parcial de la Política de Infraestructura Educativa emitida por el Consejo Superior de Educación, en Sesión N° 12-2012 del 23 de abril de 2012 y afecta la eficacia del servicio que reciben los usuarios y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles, generando una brecha de calidad y una desigualdad en las condiciones y servicios entre colegios diurnos y nocturnos.

La referida Política de Infraestructura establece que los colegios nocturnos que comparten instalaciones con otra modalidad educativa, deben tener acceso a la totalidad de las instalaciones existentes, por ende su aplicación en todos sus extremos, por parte de la administración de los centros educativos en donde operan los colegios nocturnos, incrementaría la eficiencia en el uso de las aulas en un 35,9%, de los laboratorios de cómputo en un 105% y de las bibliotecas en un 73,1%. Cabe resaltar que dichas mejoras en la eficiencia se lograrían, sin necesidad de realizar inversiones adicionales en la infraestructura de los centros educativos.

Se detectaron debilidades en la gestión del servicio educativo que ofrecen los colegios nocturnos, en aspectos tales como: cumplimiento del calendario escolar, suficiencia de las visitas de supervisión y asesoría, puntualidad y asistencia a clases, así como en la implementación del Programa de Informatización para Alto Desempeño (PIAD), creado por el Ministerio de Educación Pública (MEP) con el objetivo de que los docentes incorporen, información relacionada con la gestión pedagógica y administrativa, así como información de la población estudiantil, permitiendo con ello mejorar la calidad de la educación.

Por otra parte, se evidencian debilidades en los mecanismos que utiliza el MEP para mejorar las condiciones de acceso y lograr la permanencia de los jóvenes y adultos en el sistema educativo, denominados Programas de Equidad. Lo anterior, pese a que el análisis realizado muestra que un 90,1% de los estudiantes encuestados, tienen según su nivel de ingresos, una condición socioeconómica de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema, dificultades que aunadas a sus condiciones sociales y laborales, afectan su rendimiento académico y permanencia en el sistema educativo. Las causas de las citadas debilidades son diversas, pero se relacionan principalmente con los procesos de gestión y la aplicación de algunos criterios establecidos para la selección de beneficiarios, así como la baja cobertura de los subsidios otorgados.

### **¿Qué sigue?**

En razón de lo expuesto se emitieron disposiciones a la Ministra de Educación Pública, para que se tomen las acciones necesarias para el cumplimiento de la Política de Infraestructura Educativa; para fortalecer la supervisión y asesoría que reciben los colegios nocturnos; y para que se formule una propuesta de ajustes a la normativa y requisitos establecidos en los programas de equidad del MEP, de forma tal, que se tomen en cuenta las particularidades de la población de estudiantes de los colegios nocturnos; así como para que se logre la institucionalización del PIAD.

Finalmente, se hicieron recomendaciones para el mejoramiento continuo de la eficacia y eficiencia del servicio que brindan los colegios nocturnos a sus usuarios; así como para mejorar las condiciones de seguridad en las inmediaciones de los colegios nocturnos, tanto a la hora de entrada como de salida de clases. Adicionalmente, se recomendó valorar la posibilidad de ampliar la gama de asignaturas para las cuales el MEP ofrece lecciones de fortalecimiento a los estudiantes de colegios nocturnos.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SERVICIO RECIBIDO POR EL USUARIO DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS**

**1. INTRODUCCIÓN**

**ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1** El Señor Ban Ki-moon, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), manifestó en el año 2015, ante los países miembros de dicha organización, entre otras cosas, que la educación es un derecho fundamental y la base del progreso de cualquier país. Señaló además, que los desafíos para la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio climático y el logro de un desarrollo verdaderamente sostenible en los próximos decenios requieren que todos los seres humanos actúen en forma conjunta, mediante acciones de colaboración, liderazgo e inversiones acertadas en educación, con el fin de propiciar una transformación en la vida de las personas, las economías de los países y nuestro mundo en general.
- 1.2** El estudio es de relevancia por cuanto desde un enfoque social, la educación secundaria nocturna es la opción que permite estudiar a personas que por sus condiciones socioeconómicas o familiares, tienen que trabajar o atender obligaciones y estudiar. En términos de derechos ciudadanos, esta modalidad educativa, brinda oportunidad a aproximadamente 47.000 estudiantes según los datos del informe de matrícula para el año 2014, cifra que representa un 14,4% del total de estudiantes matriculados en educación secundaria durante ese año.
- 1.3** La cantidad de colegios nocturnos (modalidad académica y técnica) ha tenido un crecimiento cercano al 21,7% en un período de 12 años, al pasar de 46 colegios en el 2003 a 56 colegios en el 2014, siendo que para este último año representó el 15% de la totalidad de instituciones de educación secundaria del país.
- 1.4** Así las cosas, resulta relevante realizar una valoración de la eficacia y eficiencia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos a sus usuarios,

mediante la utilización de indicadores relacionados con el comportamiento de las variables críticas que inciden en la calidad del servicio que reciben los usuarios de esta modalidad educativa.

- 1.5** La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N° 7428 y en cumplimiento del Plan de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE). Cabe destacar que, la presente auditoría se realizó de manera conjunta, por parte del Área de Fiscalización de Servicios Económicos y el Área de Fiscalización de Servicios Sociales, de este Órgano Contralor.

### **OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.6** El propósito de esta auditoría operativa es determinar la eficacia y eficiencia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos a los usuarios.

### **NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.7** Esta auditoría operativa se orientó a determinar la eficacia y eficiencia del servicio que brinda la modalidad educativa de colegios nocturnos, a partir de una valoración realizada desde la perspectiva de los usuarios. Para tales efectos, se determinó en primera instancia cuáles eran los usuarios del citado servicio educativo y sus necesidades, así como las variables críticas para una adecuada prestación del servicio.
- 1.8** El análisis realizado abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015; pudiéndose extender a períodos mayores, de considerarse necesario.

### **COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS**

- 1.9** El borrador del presente informe se remitió a la Ministra de Educación Pública, Doctora Sonia Marta Mora Escalante, mediante el oficio N° 04378 (DFOE-EC-0208 y DFOE-SOC-0387) del 7 de abril de 2016, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Económicos, de esta Contraloría General, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.10** Los resultados de la auditoría se expusieron verbalmente el día 14 de abril de 2016, en el Despacho de la Ministra de Educación Pública, a los siguientes funcionarios: Señor. Máximo Sáurez Ulloa, Jefe de Despacho de la Ministra de Educación Pública, Señor Mario López Benavides, Asesor Legal de la Ministra de Educación, Señor Fernando Sanabria Porras, Asesor Legal de la Ministra de Educación, Señora María de los Ángeles Alvarado Alvarado, Jefa del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas del Ministerio de Educación Pública.
- 1.11** Mediante oficio N° DM-0575-04-2016, del 18 de abril de 2016, la Ministra de Educación Pública, remitió a esta Contraloría General las observaciones que se

consideraron necesarias sobre el citado borrador de informe. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados en dicho oficio se detalla en el Anexo de este documento.

### **ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

- 1.12** En relación con la ejecución de la auditoría, se agradece a los funcionarios del Departamento de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación Pública, y a los directores, docentes y estudiantes de los colegios nocturnos, por su colaboración y anuencia a brindar la información y opiniones requeridas para complementar los procedimientos desarrollados en cumplimiento de los objetivos de este estudio, así como por el apoyo logístico brindado al equipo de fiscalización.

### **LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

- 1.13** La falta de oportunidad y en algunos casos la no respuesta por parte de las Direcciones Regionales y algunas instancias internas del Ministerio de Educación Pública, impidieron la medición y el análisis de los resultados de algunos indicadores de eficacia y eficiencia definidos previamente para esta auditoría.

### **GENERALIDADES SOBRE LA MODALIDAD EDUCATIVA DE COLEGIOS NOCTURNOS**

- 1.14** El Sistema Educativo como proceso integral comprende diferentes ciclos que van desde la educación preescolar hasta la secundaria y otras modalidades educativas. La dirección general de la educación oficial corresponde al Consejo Superior de Educación que aprueba los planes de desarrollo de la educación pública, los proyectos para la creación, modificación o supresión de las diferentes modalidades educativas, los reglamentos, planes y programas de estudio que rigen los establecimientos educativos.
- 1.15** El Ministerio de Educación Pública (MEP), creado en nuestra Constitución Política, tiene a su cargo la administración del Sistema Educativo y le corresponde entre otras, las siguientes funciones: Ejecutar las directrices, planes, programas y demás acuerdos emanados del Consejo Superior de Educación; Promover la renovación del proceso de enseñanza y aprendizaje; Extender los servicios educativos y mejorar su calidad en lo administrativo y en lo técnico; Desarrollar acciones concretas encauzadas a cubrir nuevas oportunidades de estudio para la juventud y los adultos, que satisfagan a su vez la demanda social en cuanto a los campos científicos, tecnológicos y económicos del país.
- 1.16** De conformidad con las funciones asignadas, el MEP brinda una serie de modalidades educativas con el fin de que las personas mayores de 15 años excluidas o expulsadas del sistema educativo, puedan continuar sus estudios en diferentes horarios y opciones pedagógicas, entre las que se encuentran los colegios nocturnos. Este servicio es definido por el MEP, como un colegio o liceo regular, que opera en horario nocturno, donde el estudiante puede terminar sus estudios secundarios y obtener el bachillerato.

- 1.17** Los colegios nocturnos se crearon a partir del año 1950, entre los que se encontraban el Colegio Nocturno Miguel Obregón en Alajuela, José Martí en Puntarenas, el Liceo de Costa Rica y el Nocturno en San José. El ritmo de expansión de ese tipo de colegios se produjo en la década de los setenta, luego durante la década de los ochenta el crecimiento fue poco y es para el periodo 2009-2014 cuando se vuelve a hacer una inversión mayor en infraestructura en colegios nocturnos<sup>1</sup>.
- 1.18** En línea con lo anterior, medir la cobertura de los colegios nocturnos resulta complejo dado que en esos centros se acepta la población mayor de 15 años y que tengan aprobada la educación primaria. No obstante, la mayor parte de los estudiantes que optan por esta modalidad educativa, abandonaron los estudios en algún momento y retornaron, unos años después, sea para iniciar o bien continuar sus estudios de secundaria, aspirando con ello, a obtener su título de bachillerato para acceder a mejores oportunidades laborales o bien para continuar sus estudios al optar por otras carreras técnicas o universitarias.
- 1.19** En el siguiente cuadro se presenta un detalle de indicadores sobre colegios de secundaria públicos y matrícula inicial en el período 2003-2014.

**Cuadro N° 1**  
**Colegios públicos y matrícula inicial para el periodo 2003-2014**

Detalle	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total de colegios públicos</b>	<b>608</b>	<b>653</b>	<b>704</b>	<b>748</b>	<b>786</b>	<b>804</b>	<b>822</b>	<b>833</b>	<b>845</b>	<b>863</b>	<b>881</b>	<b>880</b>
Colegios diurno	562	606	655	696	732	750	768	778	790	808	824	824
Colegios nocturnos 1/	46	47	49	52	54	54	54	55	55	55	57	56
<b>Matrícula en colegios públicos / horario</b>	<b>264.173</b>	<b>279.989</b>	<b>292.611</b>	<b>301.189</b>	<b>300.197</b>	<b>297.519</b>	<b>309.251</b>	<b>310.442</b>	<b>313.823</b>	<b>317.950</b>	<b>322.715</b>	<b>327.658</b>
<b>Diurno 2/</b>	<b>233.501</b>	<b>245.134</b>	<b>255.541</b>	<b>262.335</b>	<b>261.822</b>	<b>261.736</b>	<b>271.417</b>	<b>272.460</b>	<b>275.523</b>	<b>277.627</b>	<b>279.225</b>	<b>280.614</b>
<b>Nocturno</b>	<b>30.672</b>	<b>34.855</b>	<b>37.070</b>	<b>38.854</b>	<b>38.375</b>	<b>35.783</b>	<b>37.834</b>	<b>37.982</b>	<b>38.300</b>	<b>40.323</b>	<b>43.490</b>	<b>47.044</b>
Académicos Nocturnos	30.201	34.397	36.421	37.821	37.270	34.879	36.606	36.225	35.882	35.614	35.844	36.276
Técnicos Nocturnos /3	471	458	649	1.033	1.105	904	1.228	1.757	2.418	4.709	7.646	10.768
<b>Indicadores educativos sector público:</b>												
Tasa de crecimiento anual/ colegios nocturnos	13,4	13,6	6,4	4,8	-1,2	-6,8	5,7	0,4	0,8	5,3	7,9	8,2
Porcentaje de colegios nocturnos/ Total	7,6	7,2	7,0	7,0	6,9	6,7	6,6	6,6	6,5	6,4	6,5	6,4
Matrícula Nocturna respecto al Total país (%)	11,6	12,4	12,7	12,9	12,8	12,0	12,2	12,2	12,2	12,7	13,5	14,4
Notas: 1/ Se excluyen Escuelas Nocturnas, secciones nocturnas, educación especial y un colegio técnico privado (Col. Nocturno Calasanz).												
2/ Incluye la matrícula de todos los colegios de secundaria diurno (Académicos y técnicos) sin Educación Especial.												
3/ Incluye los dos colegios técnicos nocturnos: Carlos Luis Fallas Sibaja de Canoas de Alajuela y el Colegio Nocturno de COVAO de San Nicolás de Cartago												

**Fuente: Elaboración CGR con datos suministrados por el MEP**

- 1.20** Resulta importante señalar que, en el período estudiado, la modalidad denominada “secciones nocturnas” pasaron de 3 en el 2005 a 83 en el 2014, lo cual responde a una política del MEP dirigida a ampliar la oferta educativa para estudiantes y docentes sin discontinuidades entre sus ciclos y que tenga como puntos de partida y de llegada las necesidades de los y las estudiantes<sup>2</sup>. No obstante, para efectos de esta auditoría las secciones nocturnas fueron excluidas del alcance, por tratarse de otra modalidad de menor cobertura, al igual que otras como Educación Abierta: III Ciclo de Educación General Básica (EGBA), Centros

<sup>1</sup> Estado de la Nación. IV Informe del Estado de la Educación 2013. Página 141.

<sup>2</sup> Programa Estado de la Nación. 2013. IV Informe Estado de la Educación. San José.

Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), Bachillerato de Educación Diversificada a Distancia (EDAD), Bachillerato por Madurez Suficiente.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

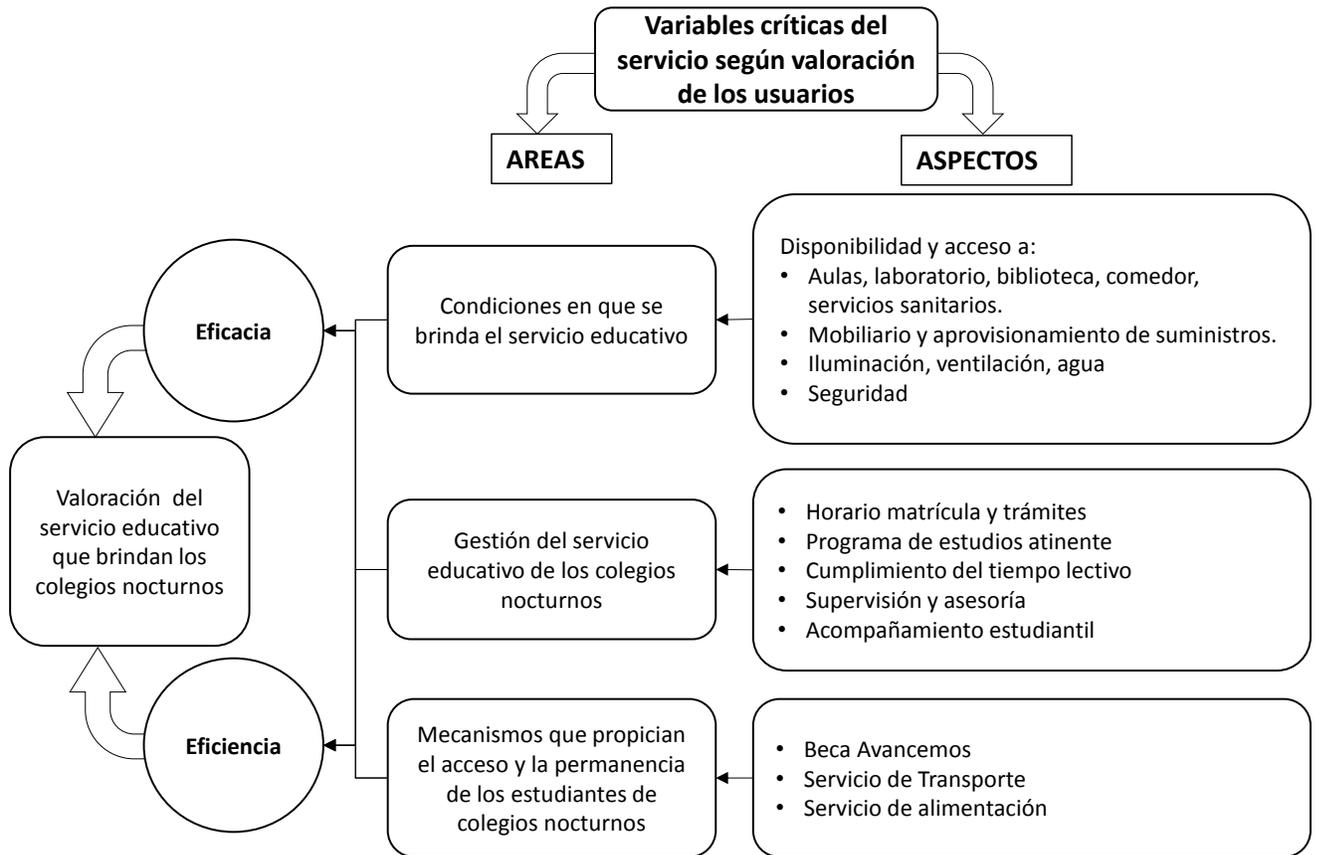
- 1.21** La auditoría se realizó conforme a la normativa aplicable y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), el Manual de Procedimientos de Auditoría de la Contraloría General de la República, el artículo 83 de la Constitución Política, la Ley Fundamental de Educación, N° 2160, el Decreto N° 38170, sobre la organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, la Política de Infraestructura Educativa, aprobada por el Consejo Superior de Educación, la Circular DVM-A-017-2012 que regula la utilización de la infraestructura de los Centros Educativos por las Ofertas de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas, la Ley General de Control Interno N° 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público.
- 1.22** La metodología utilizada en la presente auditoría, realiza una valoración de la eficacia y eficiencia del proceso educativo que brindan los colegios nocturnos a sus usuarios, sea los directores, docentes y estudiantes de esta modalidad educativa. Para ello, determina en primera instancia, las áreas y aspectos propios del servicio en función de las condiciones que los usuarios identifican como críticas para la adecuada prestación del servicio. Aspecto que resulta novedoso desde el punto de vista de la presente auditoría, puesto que, se incorpora la perspectiva del usuario sobre el servicio como tal.
- 1.23** Para efectos de esta auditoría, se denomina como Variables Críticas de Calidad (VCC) a las áreas y aspectos citados por los usuarios como críticos para la adecuada prestación del servicio. Según la valoración de los usuarios, se establecieron las siguientes VCC: Condiciones en que se brinda el servicio educativo; Gestión del servicio educativo de los colegios nocturnos; Mecanismos del servicio educativo que propician el acceso y permanencia de los estudiantes (Programas de Equidad).
- 1.24** La determinación de las necesidades de los usuarios y sus valoraciones sobre las condiciones en las que se brinda el servicio educativo, se realizó mediante instrumentos de consulta que fueron diseñados y posteriormente validados con los usuarios en una prueba que se coordinó y contó con el apoyo del Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (DEPJA) del MEP.
- 1.25** Los instrumentos indicados, se aplicaron en la totalidad de los colegios nocturnos existentes en el año 2015 (55 académicos y 2 técnicos) y a los 57 directores de esos centros<sup>3</sup>; asimismo, se estableció una muestra representativa de 2.056 estudiantes y 362 docentes, definida a partir de la matrícula inicial de estudiantes y de la totalidad de docentes nombrados para el año 2014, datos que fueron suministrados por el Departamento de Estadística del MEP. Se utilizó un nivel de

<sup>3</sup> Se recibió respuesta de 50 de los 57 directores de colegios nocturnos.

confianza de 95% y un margen de error de un 5%, considerando a los estudiantes y docentes de todos los niveles y secciones de cada colegio nocturno.

- 1.26 Adicionalmente a las consultas formuladas a los usuarios del servicio educativo, se utilizó el análisis de documentación, cuestionarios y datos históricos, así como técnicas de comunicación, divulgación y de confrontación de la información recopilada.
- 1.27 En la siguiente figura, se muestran las VCC establecidas, las cuales serán objeto de revisión en la presente auditoría.

**Figura N° 1**  
**VARIABLES CRÍTICAS DEL SERVICIO**



## 2. RESULTADOS

### TEMA 1: CONDICIONES EN QUE SE BRINDA EL SERVICIO EDUCATIVO

#### HALLAZGO 1.1: EL SERVICIO EDUCATIVO QUE BRINDAN LOS COLEGIOS NOCTURNOS SE PRESTA EN CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA INSUFICIENTE O NO APTA PARA LAS NECESIDADES DE LOS DIRECTORES, DOCENTES Y ESTUDIANTES, Y ENFRENTA LIMITACIONES EN EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LAS INSTALACIONES EXISTENTES

- 2.1 La modalidad educativa que brindan los colegios nocturnos, ha sido definida tanto en las políticas como en el programa establecido por el MEP, como una modalidad de enseñanza presencial, y como tal, el centro educativo y las facilidades y condiciones de infraestructura que éste ofrece, son fundamentales para un adecuado desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- 2.2 También indican las políticas y lineamientos, que dicha infraestructura, debe tener las condiciones necesarias para que el servicio educativo que reciben los directores, docentes y estudiantes de los colegios nocturnos, sea acorde a sus necesidades. Lo anterior contempla desde la caracterización de los espacios considerados en el concepto infraestructura, hasta las condiciones que deben reunir dichos espacios.
- 2.3 De conformidad con lo expuesto anteriormente, y según la valoración de los usuarios del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos, la disponibilidad, el acceso y las condiciones de espacios físicos como aulas, laboratorios, bibliotecas y servicios sanitarios, son aspectos críticos para una adecuada prestación del servicio que brinda el colegio. Llegando inclusive en el caso de las aulas y servicios sanitarios, a ser una condicionante para desarrollar el proceso de enseñanza aprendizaje.
- 2.4 Sobre los aspectos citados, la Ley Fundamental de la Educación N° 2160, establece en el artículo 1 que todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado tiene la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada. Lo cual involucra entre otros, lo relativo a las condiciones en las cuales se desarrolla el proceso educativo, considerando entre dichas condiciones la infraestructura del centro educativo, el acceso y aprovechamiento de ésta.
- 2.5 Por su parte, la Política Educativa del MEP, aprobada por el Consejo Superior de Educación en la sesión N° 82-94 del 8 de noviembre de 1994, tiene como propósito convertir la educación en el eje del desarrollo sostenible, a partir del cierre de brechas entre la calidad de la educación que reciben los estudiantes de

las áreas urbanas y rurales, y eliminar la diferenciación entre las instituciones educativas de dichas áreas.

- 2.6** El Consejo Superior de Educación<sup>4</sup> emitió en septiembre de 2008, el documento denominado “El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense”, el cual establece, entre otras políticas que la educación debe brindar a cada estudiante los conocimientos, las herramientas, la sensibilidad y los criterios éticos, estéticos y ciudadanos, necesarios para el desarrollo de las personas como seres humanos. Lo cual implica una oferta educativa que atienda las necesidades y aspiraciones sociales en general, y en especial aquellas de los grupos más desfavorecidos
- 2.7** En el apartado I.2 de la Política de Infraestructura Educativa<sup>5</sup>, emitida por dicho Consejo, se establecen lineamientos en torno a la importancia del centro educativo y la infraestructura educativa en el marco de la calidad de la educación. Para tales efectos, se define como infraestructura, “...*además de los terrenos donde se alojan las instituciones, los espacios físicos como aulas, pasillos, oficinas, bibliotecas o centros de recursos para el aprendizaje, baterías sanitarias, canchas, gimnasios, piscinas, auditorios, salones, laboratorios, áreas verdes, y otras, es decir todo aquello que se pueda contemplar dentro de un centro educativo...*”.
- 2.8** Asimismo, la citada política de infraestructura indica en su Apartado I.4 que:
- El papel que desempeña la institución educativa para cubrir las necesidades organizativas, operacionales y materiales es de suma importancia ya que garantiza un adecuado ambiente de trabajo. En este sentido, la infraestructura deficiente o insuficiente constituye un obstáculo para el desarrollo y fomento de la educación, genera poco interés de asistir a clases, propiciando el ausentismo. **El espacio escolar es un factor determinante para la motivación, el interés, la participación y la permanencia de los y las miembros de la comunidad educativa.** (El destacado no es del original).*
- 2.9** Adicionalmente, en el apartado II inciso O, de esa misma norma se establece que: “*La dotación de equipo y mobiliario escolar acorde con las necesidades de la población que asiste a los centros educativos es uno de los elementos imprescindibles para la buena formación de los niños, niñas y jóvenes. Para que pueda cumplir con su función, el equipo y mobiliario debe responder a las características de la población que lo utiliza*”.

<sup>4</sup> De conformidad con lo establecido en la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, N° 1362 y su reforma mediante Ley N° 9126 el Consejo Superior de Educación, es un órgano de naturaleza constitucional que tiene a su cargo la orientación y dirección de la enseñanza oficial en Costa Rica.

<sup>5</sup> Aprobada en la Sesión N° 12-2012 del 23 de abril de 2012, y comunicada a Oficinas Centrales, Direcciones Regionales de Educación, Supervisores y Directores de Centros Educativos y Miembros de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, mediante la Circular DM-013-05-2012, de fecha 7 de mayo de 2012.

- 2.10** Por otra parte, en febrero de 2014 el MEP, emite la Directriz DM-313-2014, en la que se establecen criterios y disposiciones acerca del uso correcto de la planta física de los Centros Educativos que comparten instalaciones con el sistema de educación de personas jóvenes y adultas<sup>6</sup>, en la que se indica, entre otros asuntos, lo siguiente:

*Artículo 1º-El sistema de educación de personas jóvenes y adultos tiene el derecho a utilizar durante su respectivo turno, esto es en su horario, la totalidad de las instalaciones físicas, inclusive: talleres, laboratorios, bibliotecas y otras instalaciones que sean necesarias. Consecuentemente, las Juntas de Educación y Administrativas, y los Directores de las Instituciones de Enseñanza Diurna Oficial no pueden impedir el uso de las instalaciones a su cargo a la (s) oferta (s) de Educación de Jóvenes y Adultos.*

*Artículo 2º-El uso de las instalaciones de una institución que tiene a cargo una oferta educativa de jóvenes y adultos, deberá realizarse con la coordinación del caso, la cual deberá ser clara y expresa, entre las autoridades de las instituciones involucradas.*

*Artículo 3º-La suscripción de Convenios entre aquellas instituciones que comparten infraestructura e instalaciones, deberá tomar en cuenta lo estipulado en el Marco Normativo de la Ley Nº 7216, La Política de Infraestructura Educativa, el Reglamento para el uso y administración de los Laboratorios de Informática Educativa y Computadoras en el aula de los Centros Educativos que imparten I y II Ciclos de la Educación General Básica, el Manual de Normas y Procedimientos para la instalación, uso, administración y mantenimiento de los Laboratorios de Informática Educativa en III Ciclo de la Enseñanza General Básica, así como demás normativa relacionada.*

*Artículo 4º-Queda prohibido establecer limitaciones al uso de las instalaciones físicas de los centros educativos, al sistema de educación de personas jóvenes y adultas, que no estén contempladas en la ley, reglamentos, ni demás normativa atinente a la materia. (El destacado no es del original).*

- 2.11** Adicionalmente, de conformidad con lo establecido en la circular DVM-A-017-2012, "... los centros educativos son considerados bienes de dominio público, lo que implica que cuando varias instituciones educativas compartan una misma infraestructura ambas instituciones tendrán el derecho al uso del total de las instalaciones"<sup>7</sup>.
- 2.12** De conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Directriz DM-313-2014, supra-citada, mientras no exista norma expresa fundamentada que prohíba la

<sup>6</sup> Publicada en el diario oficial La Gaceta Nº 79, de fecha 25 de abril de 2015.

<sup>7</sup> La Procuraduría General de la República, en el oficio 035-J del 5 de agosto de 1997 señala que: "Las instalaciones educativas mientras estén destinadas al cumplimiento del fin o actividad de interés público como lo es la educación, se considerarán bienes de dominio público".

utilización de las instalaciones compartidas, el uso de éstas no podrá verse limitado o restringido.

- 2.13** En la auditoría efectuada se determinó, con base en las consultas realizadas al MEP a los directores, docentes y estudiantes de los colegios nocturnos, en lo que respecta a la disponibilidad acceso y condiciones de la infraestructura en la que se brinda el servicio educativo de los colegios nocturnos, lo siguiente:
- De los 50 directores que respondieron la consulta realizada, el 98% (49) indicaron que el colegio nocturno a su cargo, comparte instalaciones con otro centro educativo que opera en horario o modalidad diurna. Situación que implica la necesidad de coordinar entre las administraciones que comparten las instalaciones, de forma tal, que ambas tengan acceso y puedan aprovechar dichos recursos en el proceso educativo y en los servicios que brindan, conforme a lo establecido en la normativa.
  - De los directores que respondieron a la consulta, el 32% (16) indicaron que enfrentan restricciones para utilizar las aulas existentes en las instalaciones en las cuales opera el colegio nocturno.
  - Asimismo, de los 362 docentes consultados, un 61,3% (222) manifestó haber tenido problemas para acceder a las aulas del colegio, y un 41,9% (93) de éstos, indicó que dicho problema le impidió dar clases, situación que implica una afectación directa a la efectividad del servicio educativo que reciben los estudiantes, dado que imposibilitó concretar el proceso de enseñanza aprendizaje y generó un desaprovechamiento de los recursos existentes.
- 2.14** Lo anterior, es consecuencia de la aplicación parcial de la Política de Infraestructura Educativa por parte de funcionarios de las modalidades educativas diurnas, en algunos centros educativos, afectando con ello el proceso de enseñanza y los servicios que reciben los estudiantes de los colegios nocturnos. En tal sentido, de haberse aplicado en todos sus extremos la referida Política, la eficiencia en el uso de las aulas habría aumentado en un 35,9%.
- 2.15** En lo que respecta al espacio, higiene y ventilación de las aulas, el 46,4% (168) de los docentes consultados indicaron que dichas instancias reúnen las condiciones necesarias para el proceso educativo, situación que ratifican un 64,6% (1.328) de los estudiantes consultados.
- 2.16** Al ser la iluminación un aspecto crítico para impartir lecciones en los colegios nocturnos, resulta relevante su continuidad y calidad. Sobre este particular, es importante destacar que si bien el 93,9% (1.931) de los estudiantes y el 90,6% (328) de los docentes consultados indicaron que existe continuidad en el flujo eléctrico, la calidad de la iluminación presenta oportunidades de mejora dado que el 25,8% (530) de los estudiantes y un 51,4% (186) de los docentes consideran inadecuadas las condiciones de iluminación.
- 2.17** En lo referente a la suficiencia y estado del mobiliario disponible en las aulas, un 34,8% (126) y 61,3% (222) de los docentes consultados, indicó en su orden, que dicho mobiliario es insuficiente respecto de las necesidades de la población

estudiantil o se encuentra en mal estado. Cabe indicar que de la población de estudiantes de los colegios nocturnos consultada, un 70,3% (1.445) son adultos (18 o más años) y por esa razón al tener una mayor contextura física tendrían requerimientos diferentes a la población de adolescentes de los centros educativos diurnos, para los cuales se adquiere el mobiliario disponible.

- 2.18** En la siguiente imagen se muestra, a modo de ejemplo, las condiciones del mobiliario y de las aulas en uno de los colegios nocturnos visitados.

**Imagen N° 1**  
**Aulas colegios nocturnos**



**Fuente: CGR en visitas realizadas a los 57 colegios nocturnos**

- 2.19** Los colegios nocturnos requieren para desarrollar adecuadamente el proceso de enseñanza aprendizaje, aparte de aulas y mobiliario, otras facilidades, entre las cuales se encuentran los laboratorios de cómputo, las bibliotecas y servicios sanitarios.
- 2.20** Sobre la disponibilidad y acceso a los laboratorios de cómputo existentes, un 35,1% (20) de los directores de colegios nocturnos indicaron tener acceso a dichas instalaciones; asimismo, un 15,8% (9) de los directores indicaron que el centro educativo no cuenta con laboratorio de cómputo.
- 2.21** Con relación a la disponibilidad y acceso a las bibliotecas existentes, un 45,6% (26) de los directores de colegios nocturnos indicaron tener acceso a dichas instalaciones, y un 8,8% (5) de éstos indicaron que el centro educativo no cuenta con biblioteca.
- 2.22** En lo que se refiere a la disponibilidad y acceso a los servicios sanitarios, un 100% (50) de los directores de colegios nocturnos que respondieron, indicaron contar con dichas instalaciones, aunque un 26,3% (15) manifestaron tener restricciones para acceder a la totalidad de las baterías de servicios sanitarios, las cuales, según pudo constatar este Órgano Contralor en las giras realizadas, en algunos colegios se encontraban cerradas con candado por parte del centro educativo diurno. Sobre este particular, en consulta realizada a los estudiantes, un 38,9% (800) indicaron que la cantidad de servicios sanitarios disponibles resulta suficiente para las necesidades de la población estudiantil. Asimismo, un 88,2% (1.703) señaló que las condiciones de aseo y limpieza de los servicios

sanitarios no son adecuadas o no cuentan con suministros básicos como jabón de manos y papel higiénico.

- 2.23** Las limitaciones o bien restricciones de acceso indicadas en los párrafos anteriores, son consecuencia directa de la aplicación parcial de la Política de Infraestructura Educativa, por parte de funcionarios de las modalidades educativas diurnas en algunos centros educativos, situación que afecta el proceso de enseñanza y los servicios que reciben los estudiantes de los colegios nocturnos.
- 2.24** De los colegios nocturnos que enfrentaron restricciones para acceder a los laboratorios de cómputo, un 51,2% podrían tener acceso a esta facilidad con solo poner en aplicación la Política de Infraestructura Educativa. En tal sentido, de haberse aplicado dicha política, la eficiencia en el uso de los laboratorios de cómputo habría aumentado en un 105% sin tener el MEP que realizar inversiones en infraestructura adicionales.
- 2.25** Por otra parte, de los colegios nocturnos que enfrentaron restricciones para acceder a las bibliotecas, un 42,2% podrían tener acceso a esta facilidad con solo poner en aplicación la Política de Infraestructura Educativa. En tal sentido, de haberse aplicado dicha Política, la eficiencia en el uso de las bibliotecas habría aumentado en un 73,1%.
- 2.26** En la siguiente imagen se muestra, a modo de ejemplo, las condiciones físicas de los servicios sanitarios en uno de los colegios visitados.

**Imagen N° 2**  
**Condiciones físicas de otras instalaciones**





Fuente: CGR en visitas realizadas a los 57 colegios nocturnos

- 2.27** En lo que respecta a la seguridad en zona en la que se ubican los colegios nocturnos, un 58,1% (1.211) de los estudiantes y un 50,1% (182) de los docentes manifiestan que se sienten seguros; no obstante, en promedio un 23,9% y un 30,0% respectivamente, indicaron que no hay presencia policial en la zona en forma permanente.
- 2.28** Con relación a la seguridad a lo interno de los colegios, 67,8% (1.413) de los estudiantes y un 69,1% (251) de los docentes manifiestan sentirse seguros dentro de las instalaciones del colegio; no obstante, en promedio un 46,8% y un 34,0% respectivamente, indicaron que se presentan incidentes de hurtos, amenazas y agresiones dentro del colegio.

## TEMA 2: GESTIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS

### HALLAZGO 2.1: DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO QUE SE BRINDA A LOS DOCENTES Y ESTUDIANTES DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS

- 2.29** Según se indicó anteriormente, los colegios nocturnos desarrollan el proceso de enseñanza aprendizaje mediante clases presenciales, por lo que reviste especial importancia, el cumplimiento efectivo del calendario escolar, la asistencia y puntualidad de docentes y estudiantes, así como la forma en que se abordan los temas, lo anterior considerando las particularidades de la población de estudiantes que asisten a esta modalidad.
- 2.30** En relación con el ciclo lectivo y los días lectivos que éste contempla, el MEP en el oficio EPJ-082-02-2016, define el Calendario Escolar como una herramienta que articula el currículo oficial incorporando las fechas en las que se conmemoran hechos históricos y festividades nacionales e internacionales.
- 2.31** Por otra parte, la Ley de Ratificación del Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación N° 3726, establece en el artículo 25, inciso 7,

que los Estados signatarios deben fijar un mínimo de doscientos días anuales de clase efectiva, con una jornada diaria no inferior a cinco horas<sup>8</sup>.

- 2.32** Por su parte, la disposición N° 1 de la circular DM-0003-01-14<sup>9</sup>, indica que el horario de funcionamiento de los centros educativos públicos se regirá según lo establecido en los “Lineamientos sobre horarios para los diferentes ciclos, niveles, ofertas y modalidades del sistema educativo costarricense”<sup>10</sup>. Para el caso puntual de los colegios nocturnos, dicha normativa prevé las siguientes opciones: a) De 17:50 a 21:35 horas; b) De 18:00 a 21:50 horas; c) De 18:10 a 22:00 horas; d) De 18:15 a 22:00 horas.
- 2.33** La disposición N° 3 de la circular antes mencionada, establece que el director del centro educativo, como administrador general, es el responsable de elaborar y hacer cumplir el horario del centro educativo a su cargo.
- 2.34** El Decreto Ejecutivo N° 35.513, establece que a las Direcciones Regionales de Educación, como parte integral de la organización administrativa en el nivel regional del MEP, les corresponde entre sus funciones, velar porque los centros educativos, en todos los ciclos, niveles y modalidades, implementen la política educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación, así como los lineamientos técnicos y administrativos establecidos para tales efectos por las autoridades superiores del Ministerio.
- 2.35** El artículo 4 del supra-citado Decreto, indica que la supervisión es una función inherente a los sistemas educativos, dirigida al mejoramiento continuo del proceso enseñanza-aprendizaje y de la capacidad de gestión de los centros educativos, en todos los ciclos, niveles y modalidades. La supervisión educativa, consecuentemente, es una función institucional estrechamente vinculada a la administración del sistema educativo, que se ejerce desde el nivel central y regional, así como en el seno de los centros educativos.
- 2.36** En línea con lo anterior, el artículo 48 de esa misma norma, dispone que las recomendaciones técnicas y administrativas que se emitan como producto de las visitas realizadas por las direcciones regionales, serán de acatamiento obligatorio por parte del Director o Directora del centro educativo.
- 2.37** Asimismo, los artículos 58 y 60, establecen que es responsabilidad del Departamento de Asesoría Pedagógica de cada Dirección Regional de Educación en su calidad de órgano técnico, brindar asesoría pedagógica y curricular al personal docente destacado en los centros educativos, de conformidad con las necesidades identificadas en el diagnóstico regional y con lo establecido en el Programa Regional del Departamento de Asesoría Pedagógica.

<sup>8</sup> Asamblea Legislativa. La Ley de Ratificación del Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación N° 3726 del 2 de septiembre de 1966. Gaceta N° 188 del 23 de agosto de 1966.

<sup>9</sup> MEP. Circular DM-0003-01-14 emitida por el Despacho del Ministro dirigida a todas las Direcciones Regionales, personal administrativo y directores de centros educativos. 28 de enero de 2014.

<sup>10</sup> MEP. Lineamientos sobre horarios para los diferentes ciclos, niveles, ofertas y modalidades del sistema educativo costarricense. Enero, 2014.

- 2.38** En cuanto a la supervisión de Centros Educativos, el artículo 76 del citado Decreto, establece los siguientes deberes:
- Velar para que el proceso de supervisión, en el correspondiente Circuito Educativo<sup>11</sup>, se realice de acuerdo con el Programa Regional de Supervisión.
  - Supervisar el cumplimiento de la política educativa y las disposiciones establecidas para su implementación, en todos los ciclos, niveles y modalidades.
  - Supervisar que los Directores y las Directoras de los centros educativos cumplan las disposiciones legales, técnicas y administrativas que regulan el funcionamiento de los centros educativos.
  - Asesorar a los Directores y las Directoras de los centros educativos en la correcta interpretación de la política educativa, los planes y programas, las ofertas educativas y las disposiciones emanadas de los niveles nacional y regional, para su adecuada ejecución.
  - Asesorar a los Directores y Directoras de los centros educativos en materia de planificación, organización y administración de centros educativos, con el fin de mejorar su capacidad de gestión, tanto en el ámbito académico como administrativo.
- 2.39** Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N° 36451, sobre la Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del MEP, establece en su artículo 91 que la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad tendrá la responsabilidad de coordinar la implementación e institucionalización del Programa de Informatización para Alto Desempeño (PIAD)<sup>12</sup>, como instrumento oficial para promover la automatización de procesos y el mejoramiento de la capacidad de gestión de los centros educativos. Lo anterior de acuerdo con los manuales de procedimientos, protocolos de seguridad y lineamientos técnicos para orientar la participación de los distintos actores en todos los niveles de la organización del MEP: Centros Educativos, Direcciones Regionales de Educación y Oficinas Centrales.
- 2.40** En lo referente al acompañamiento académico que se brinda a los estudiantes, en acuerdo del Consejo Superior de Educación del 11 de marzo de 1999, Acta 21-99, se establece que debe incluirse una lección de matemática dentro de la jornada laboral en cada sección para el III Ciclo, con el fin de fortalecer la enseñanza y el aprendizaje de dicha materia. Para el caso particular de los

---

<sup>11</sup> El artículo 74 del Decreto Ejecutivo N° 35513, establece que cada Circuito Educativo, funcionará bajo la responsabilidad de un Supervisor de Centros Educativos, quien realizará primordialmente labores de dirección, supervisión y otras de índole administrativa, relacionadas con el proceso educativo y que dependerá jerárquicamente del Director o Directora Regional.

<sup>12</sup> El PIAD, se creó con el objetivo de que los docentes incorporen, en forma digital, tareas cotidianas relacionadas con la gestión pedagógica y administrativa, proporcionando las listas, resúmenes e informes de los componentes que necesita el docente para mejorar su gestión profesional, así como contar con conocimiento de los estudiantes de cada centro educativo para mejorar la calidad de la educación.

Colegios Nocturnos en razón de no poder ubicar dicha lección de fortalecimiento dentro del horario semanal de trabajo, ésta se abordará antes del inicio de la jornada cotidiana.

- 2.41** Bajo este contexto, mediante la presente auditoría se determinó, con base en las consultas realizadas al MEP, a los directores, docentes y estudiantes de los colegios nocturnos, en lo que respecta al seguimiento de la gestión de supervisión y asesoría a esos colegios nocturnos, la asistencia y puntualidad de docentes y estudiantes y el acompañamiento académico a los estudiantes, lo siguiente:
- 2.42** Que la supervisión y asesoría que brindan las Direcciones Regionales a los colegios nocturnos, se desarrolla con base en una programación general de visitas anuales. Para el ciclo lectivo 2014<sup>13</sup> se programaron 403 visitas entre asesores regionales (Específicos<sup>14</sup> y de Adultos) y supervisores de educación a colegios nocturnos. Sin embargo, el MEP reportó que durante ese año solamente se efectuó un 41% (166) de las visitas programadas.
- 2.43** En línea con lo anterior, de los 50 directores de colegios nocturnos que respondieron las consultas formuladas, 16 indicaron que durante el ciclo lectivo 2014, no recibieron visitas de asesoría o supervisión. Asimismo, el 74% (37) de esos directores, consideraron insuficientes las visitas de supervisión o asesoramiento recibidas. Como consecuencia de lo anterior, se desaprovecha la oportunidad de mejorar el proceso educativo al no recibir dichos directores y docentes, asesoría pertinente y oportuna. Cabe indicar, que de haberse visitado los 16 colegios mencionados supra, la eficiencia de la supervisión y asesoría aumentaría en un 47,1%.
- 2.44** Una variable que incide en la baja cobertura del Programa de visitas de asesoría y supervisión, es el horario de la jornada laboral de los asesores y los asesores regionales de adultos establecido por el MEP. Según lo indicado por el Ministerio, el horario de los asesores es de 8 horas diarias, de las 7:00 a las 15:00 horas, y para el caso de los Asesores Regionales de Adultos es de lunes a viernes de las 7:00 a las 15:00 horas y en algunas direcciones regionales para los días martes, miércoles y jueves, se tiene un horario de las 12:00 a las 21:00 horas.
- 2.45** En relación con el seguimiento de la gestión de estudiantes, el PIAD es la herramienta que permitiría contar con información sobre el desempeño y características de la población estudiantil durante su permanencia en el sistema educativo, de manera integrada, segura y con trazabilidad; así como generar estadísticas y reportes sobre variables de interés para una mejor toma de decisiones. No obstante, según datos del MEP, el PIAD se encuentra implementado en el 43,9% (25) de los colegios nocturnos.

<sup>13</sup> Para el ciclo lectivo 2015, el MEP, informó que 11 de las 27 direcciones regionales programaron realizar durante ese año 477 visitas a colegios nocturnos; de las cuales al 31 de agosto de 2015, se había realizado un 32% (153) de las visitas programadas.

<sup>14</sup> Según el Manual de Clases de la Dirección General de Servicio Civil, los Asesores Regionales Específicos, tienen como rol realizar labores de asesoramiento y evaluación pedagógica en una materia específica de la enseñanza.

- 2.46** En lo que respecta al cumplimiento del horario establecido, por parte de docentes y estudiantes, el 100% de los directores que respondieron la consulta afirmaron que se cuenta con mecanismos de control de asistencia. No obstante, al consultar a los estudiantes sobre la asistencia y puntualidad de los profesores, un 30,9% (643) indicó que los profesores usualmente llegan tarde a impartir lecciones y un 4% (83) indicó que los profesores se ausentan o no llegan.
- 2.47** Por su parte, un 68% (1.414) de los estudiantes consultados manifestaron ser puntuales y asistir con regularidad a las lecciones. Entre las principales razones por las cuales los estudiantes indicaron no asistir a lecciones, están: por motivo de otras obligaciones de índole personal o laboral; por problemas económicos; por falta de apoyo emocional o familiar; por bajo rendimiento en los estudios y falta de apoyo académico.
- 2.48** En lo que respecta al cumplimiento del calendario escolar 2014, según datos suministrados por el MEP, de los 200 días programados se dio un cumplimiento efectivo del 100% de la meta. Sin embargo, los directores consultados manifestaron sobre los días efectivos impartidos en los ciclos lectivos 2014 y 2015 (este último con corte al 31 de agosto), que en promedio el cumplimiento fue de un 85,5% (172 días)<sup>15</sup> y un 93,9% (124 días)<sup>16</sup> respectivamente.
- 2.49** A la pérdida de días lectivos indicada anteriormente, se debe adicionar las lecciones perdidas por motivo de ausencia de los docentes, que según los datos suministrados por 50 directores de colegios nocturnos, durante el ciclo lectivo 2014, se dejaron de impartir 48.017 lecciones, en dichos centros educativos, cifra que representa el 3,8% del total de lecciones que durante el 2014 debieron impartir esos colegios<sup>17</sup>.
- 2.50** En línea con lo anterior, es importante señalar que los directores de los colegios nocturnos que respondieron la consulta formulada, indicaron que el MEP tarda en promedio 47 días naturales para sustituir a un profesor. Dicha situación es una de las causas que contribuye a la pérdida de lecciones indicada en el punto anterior.
- 2.51** Así las cosas, el no cumplimiento efectivo del calendario escolar, incide en el abordaje y en la forma en que se desarrolla el programa temático de cada materia, ya que se deben abarcar los temas en un tiempo menor, lo cual aumenta el riesgo de que el proceso de enseñanza-aprendizaje no se materialice según lo programado.
- 2.52** En lo que respecta al acompañamiento académico de los estudiantes de colegios nocturnos, el MEP<sup>18</sup> indicó, que el 73,7% (42) de los colegios nocturnos, brinda el servicio de lecciones de fortalecimiento en la asignatura de matemática; sin

<sup>15</sup> Para el 2014 se presentó una huelga que se prolongó por casi un mes y afectó los días lectivos efectivos.

<sup>16</sup> Al 31 de agosto de 2015 se habían programado 132 días lectivos.

<sup>17</sup> De conformidad con el calendario escolar, los 50 colegios nocturnos que respondieron las consultas formuladas, debieron impartir 1.279.200 lecciones en el año 2014 (6 lecciones diarias durante 200 días lectivos, en cada una de las secciones de esos colegios -1.066-).

<sup>18</sup> Ver oficio EPJA-551-2012 del 29 de noviembre de 2012.

embargo indica también, que el horario en que se imparten esas lecciones afecta su eficacia, dado que se ofrecen previo al inicio de las lecciones regulares, lo cual limita la posibilidad de asistencia de los estudiantes que trabajan o tienen otras obligaciones durante el día.

- 2.53** En línea con lo anterior, un 38,8% (808) de los estudiantes consultados señalaron entre otras razones por las cuales han abandonado o suspendido los estudios, su bajo rendimiento y la falta de apoyo académico. Sobre este particular, tal como se señaló, el MEP cuenta con un programa de acompañamiento y fortalecimiento académico para impartir lecciones adicionales; no obstante, dicho programa se limita a la asignatura de matemáticas y se brinda únicamente para los estudiantes del tercer ciclo (séptimo, octavo y noveno años).
- 2.54** En resumen dadas las limitaciones señaladas y al no ajustarse este servicio (lecciones de fortalecimiento) al requerimiento horario de la población estudiantil, se genera un desaprovechamiento de los recursos que destina el MEP, para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes. Sobre este particular, cabe indicar que, un 26,4% (96) de los profesores consultados, indicaron que los estudiantes muestran interés en asistir a las lecciones de fortalecimiento, pero el horario no les resulta conveniente.

### **TEMA 3: MECANISMOS QUE PROPICIAN EL ACCESO Y LA PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES DE COLEGIOS NOCTURNOS**

#### **HALLAZGO 3.1: DEBILIDADES EN LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD QUE UTILIZA EL MEP PARA PROPICIAR EL ACCESO Y LA PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS**

- 2.55** Los artículos 1 al 5 de la Ley de la Persona Joven, Ley N° 8261 define entre sus objetivos el derecho de las personas jóvenes a una educación equitativa y de características similares en todos los niveles. Además, indica que el Estado deberá garantizarles las condiciones óptimas de salud, trabajo, educación y desarrollo integral, elaborando para ello, las políticas públicas dirigidas a crear las oportunidades y garantizar el acceso de las personas jóvenes a los servicios.
- 2.56** El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 estableció como parte de las políticas y objetivos del Sector Educación alcanzar “*una educación equitativa y de calidad que forme personas integralmente para que contribuyan al desarrollo del país*”. Uno de los resultados esperados es “*Disminuir la cantidad de estudiantes de colegio que abandonan las aulas*”, para lo cual se comprometió a que el porcentaje de deserción intra-anual en III ciclo y educación diversificada tradicional pase del 9,9% en el 2013 a un 9,7% en el 2018. Además, la Meta N° 1.11. hace referencia entre otros, al compromiso de asegurar que los y las estudiantes cuenten con alimentación para poder estudiar y permanecer durante el horario lectivo en sus centros educativos.

- 2.57** De conformidad con las condiciones y características de la población de estudiantes de los colegios nocturnos, y según se indicó anteriormente, dentro de la presente auditoría se estableció una muestra representativa de estudiantes de los colegios nocturnos a los cuales se les formularon diferentes consultas a partir de las cuales se determinan los siguientes datos:
- Un 70,5% (1449) de los estudiantes de colegios nocturnos encuestados tienen 18 o más años y un 25,5% (524) tienen 25 o más años de edad.
  - Un 55,8% (1147) de los estudiantes de colegios nocturnos encuestados en esta auditoría, no trabaja ni percibe ingresos y un 12,7% (261) reside en hogares donde ninguno de sus miembros trabaja ni reciben ingresos.
  - El 67,8% (1394) de los citados estudiantes reside en hogares cuyo ingreso total es menor a ₡310.000 mensuales.
  - El 32,5% (668) de los estudiantes encuestados trabaja, y un 28,5% (586) está desempleado y en busca de trabajo.
  - Un 22% (452) de los estudiantes encuestados se dedica al cuidado de niños o adultos mayores o a oficios domésticos.
  - Un 65,1% (1338) de los estudiantes de colegios nocturnos encuestados en esta auditoría, abandonaron sus estudios al menos una vez.
  - Un 75,6% (1554) de los estudiantes de colegios nocturnos encuestados en esta auditoría asiste al colegio nocturno porque quiere obtener el bachillerato y continuar sus estudios.
  - Un 90,1% de los estudiantes encuestados, tienen según su nivel de ingresos, una condición socioeconómica de vulnerabilidad, pobreza o pobreza extrema<sup>19</sup>.
- 2.58** Los datos anteriores, evidencian la condición de pobreza y vulnerabilidad que tiene la población estudiantil de los colegios nocturnos y la necesidad que dichas condiciones generan con relación a la existencia de mecanismos, que propicien el acceso y la permanencia de los estudiantes de los colegios nocturnos en el sistema educativo.
- 2.59** En concordancia con lo anterior, el MEP ha establecido los Programas de Equidad en los Colegios Públicos como mecanismos para procurar el acceso al sistema educativo (dentro del que se incluye a los colegios nocturnos), de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. En esta auditoría se analizaron tres de ellos: Programa de Alimentación y Nutrición (Comedores Escolares), Transporte Estudiantil y la transferencia monetaria condicionada denominada AVANCEMOS.
- 2.60** Los programas citados, establecen condiciones y requisitos<sup>20</sup>, sea en la edad o en la distancia mínima de la vivienda al colegio que limitan la posibilidad de optar

<sup>19</sup> Según escala establecida por el MEP con base en líneas de pobreza del INEC 2004-2015.

<sup>20</sup> Oficio DPE-047-2016 y Normativa vigente que sustenta los programas de equidad.

por beneficios como AVANCEMOS o Transporte. En el caso particular de AVANCEMOS, se establece que la condición socioeconómica del estudiante según su ingreso sea: vulnerable, pobre o pobreza extrema. Asimismo, según indicaron los directores de colegios y los propios estudiantes, el beneficio aplica para estudiantes con edad hasta los 24 años.

- 2.61** En forma similar, cuando la casa de habitación del estudiante se encuentra a menos de 3 kilómetros (el criterio para ser beneficiario es que el estudiante viva a más de 3 kilómetros del colegio), no es candidato a obtener dicho beneficio. Lo anterior, pese a la hora de salida de los colegios nocturnos (22:00 horas), horario para el cual en algunos lugares ya no hay servicio de transporte público y las condiciones ambientales (oscuridad) y de seguridad podrían ameritar el otorgamiento del servicio de transporte.
- 2.62** La información recabada con el desarrollo de esta auditoría, evidenció bajos niveles de cobertura en los programas de equidad, así como, la existencia de requisitos o condiciones que no consideran del todo las particularidades de la población de estudiantes de colegios nocturnos; aspecto que le limita el acceso a los programas de equidad a esos estudiantes. Así las cosas, de la consulta realizada a directores, docentes y estudiantes, se extraen los siguientes resultados de los programas de equidad en los colegios nocturnos:
- El 42% (848) de los estudiantes, consultados, indicó que reciben el servicio de alimentación, un 32% (643) indicó que no reciben el servicio pero no lo necesitan y un 26% (537) indicó que no reciben el servicio a pesar de que lo necesitan.
  - El programa de Transporte Estudiantil informó que una tercera parte de la matrícula (34%) recibe este subsidio, cifra levemente mayor que la reportada por los Directores (32.4%).
  - En el caso del Programa AVANCEMOS según datos del MEP, el 25% de los estudiantes de los colegios nocturnos recibieron esta transferencia monetaria en el año 2015, cifra que se ratifica por los estudiantes consultados, en cuyo caso, un 24,5% indicó recibir el beneficio.
  - El 25,9% de los estudiantes consultados, indicaron haber solicitado el subsidio AVANCEMOS y se les denegó, de ellos un 24,8% (125) se encuentran en Pobreza extrema; 63,4% (324) son pobres; 2,5% tienen estado de vulnerabilidad (11) y 9,0% y en estado No Pobres (46)<sup>21</sup>. Además, 32,6% (167)<sup>22</sup> tienen 25 años o más de edad.

<sup>21</sup> Según el MEP para el año 2015, se define en pobreza extrema el estudiante cuyo núcleo familiar tiene un ingreso per-cápita menor o igual a ¢49.737; Pobre el que tenga un ingreso per-cápita mayor a ¢49.737 y menor o igual a ¢107.920; vulnerable el que tenga un ingreso per-cápita mayor a ¢107.920 y menor o igual a ¢151.088; y No Pobre el que tenga un ingreso per-cápita mayor a ¢151.088.

<sup>22</sup> De éstos 167 estudiantes, 28 (16,7%) se encuentran en Pobreza extrema, 119 (71,2%) en estado de Pobreza, 1 (0,59%) en estado de Vulnerabilidad: y 18 (10,7%) en estado No Pobre.

- 2.63 Dada la disminución de estudiantes que asisten a clases y los altos niveles de deserción, la tasa de los resultados obtenidos entre los recursos programados disminuye. Sobre este particular, los Directores consultados por este Órgano Contralor, indicaron porcentajes de deserción por nivel educativo que en promedio oscilan entre un 40,9% en séptimo a un 13,7% en undécimo; no obstante, existen colegios nocturnos en los cuales los directores reportan hasta un 70,5% de deserción en séptimo año, un 39,7% en undécimo.
- 2.64 En el siguiente cuadro se muestra el detalle de deserción por nivel educativo para el ciclo lectivo 2015, así como los colegios con el mayor porcentaje de deserción para ese mismo período:

**Cuadro N° 2**  
**Deserción por nivel educativo y colegios nocturnos con mayor deserción en el 2015**

Nivel Educativo	Matrícula Inicial	Matrícula Final	Deserción promedio	Centro con mayor porcentaje de deserción	
				%	Nombre del Colegio Nocturno
<b>Total</b>	<b>36.076</b>	<b>26.898</b>	<b>25,4%</b>		
7°	7.808	4.617	40,9%	70,5%	Nocturno de Golfito, Puntarenas
8°	7.156	5.176	27,7%	63,8%	Nocturno de Golfito, Puntarenas
9°	6.735	5.400	19,8%	38,1%	Nocturno Alfredo González Flores, Heredia
10°	8.363	6.514	22,1%	48,8%	Nocturno de Pocora, Limón
11°	6.014	5.191	13,7%	39,7%	Nocturno Pacífico Sur, Puntarenas

**Fuente: Elaboración CGR con datos suministrados por el Departamento de Estadística del MEP**

- 2.65 Las debilidades detectadas en los programas de equidad disminuyen la efectividad del sistema educativo, y afectan el acceso y permanencia de una población estudiantil que ya de por sí presenta condiciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza. Adicionalmente, éstas debilidades se convierten en uno de los factores que inciden en la deserción de los estudiantes, generando con ello un efecto directo en la eficiencia del sistema, ya que la capacidad instalada en términos de infraestructura, docentes y personal de apoyo, se definen sobre la base de la matrícula inicial, que por motivos de deserción se ve disminuida a lo largo del ciclo lectivo.
- 2.66 Sobre el abandono de los estudios y con base en los datos suministrados por los directores de los colegios nocturnos, se determinó que para el año 2015, el 30,0% de los estudiantes de colegios nocturnos académicos desertaron durante el III Ciclo educativo y el 18,6% en el ciclo diversificado.
- 2.67 Si bien es cierto, la decisión de desertar obedece a causas multifactoriales, la efectividad de los programas de equidad incide en forma directa en aspectos críticos para esta decisión, por ende, resulta necesario revisar y mejorar la eficacia de los programas de equidad en los Colegios Nocturnos.

- 2.68** Por otra parte, cabe señalar, que la baja cobertura y requisitos exclusivos de algunos programas, afectan la capacidad del sistema educativo para propiciar el acceso y permanencia de los estudiantes de los colegios nocturnos, que según se indicó anteriormente, se trata de una población de jóvenes y adultos en condiciones de vulnerabilidad y que por sus obligaciones, están en riesgo de tener que abandonar los estudios, siendo que pese a esas condiciones hacen un esfuerzo estudiando de noche para poder terminar la secundaria.

#### **TEMA 4: MEDICIÓN DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SERVICIO EDUCATIVO QUE BRINDAN LOS COLEGIOS NOCTURNOS**

##### **HALLAZGO 4.1 LAS MEDICIONES DE LAS VARIABLES SELECCIONADAS REFLEJAN RESULTADOS QUE SE UBICAN EN EL RANGO DE REQUIERE “ACCIONES IMEDIATAS DE MEJORA”, LO CUAL IMPACTA NEGATIVAMENTE LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO EDUCATIVO QUE BRINDAN LOS COLEGIOS NOCTURNOS.**

- 2.69** La Ley General de Control Interno N° 8292 en sus artículos 13, 14, 15, 16 y 17 y los Capítulos II, III, IV, V y VI de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen las normas que deben atender los Jerarcas y los Titulares Subordinados, en procura del efectivo uso de los recursos públicos, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y la eficacia y eficiencia de las operaciones.
- 2.70** En el presente acápite se muestran los resultados calculados por esta Contraloría General para estimar la eficacia del servicio que prestan los colegios nocturnos desde el punto de vista de los usuarios. Lo anterior en términos de las áreas y aspectos establecidos como críticos para poder brindar un adecuado servicio educativo, para lo cual se establecieron indicadores para cuantificar la valoración de los usuarios.
- 2.71** Del análisis realizado, se determinó que la eficacia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos, calculada mediante la valoración de los indicadores establecidos, obtuvo una calificación de 60,9 puntos (p.), lo que según los criterios de riesgo establecidos<sup>23</sup> requiere de “Acciones Inmediatas de Mejora”, en procura de una mayor concordancia entre las condiciones en que se presta el servicio y las necesidades de los usuarios, así como mejorar su gestión.
- 2.72** Cabe indicar que las condiciones en las que se brinda el servicio educativo en los colegios nocturnos es el área que obtiene la calificación más baja, ubicándose en la categoría de “Acciones inmediatas de mejora”. Para el caso del acondicionamiento físico de las aulas y requerimientos para prestar dicho

<sup>23</sup> Si el indicador es mayor o igual a 85 puntos, se considera que la gestión es razonable; si es menor a 85 pero mayor o igual que 70 puntos la gestión presenta “Oportunidades de Mejora” y si es menor a los 70 puntos la gestión requiere de “Acciones Inmediatas de Mejora”.

servicio, según manifiestan los usuarios su principal limitante se explica en la forma en que se encuentran acondicionadas (60,7 p.), especialmente, en aspectos tales como: Ventilación, higiene y espacio, (58,1), iluminación (63,4 p.) y suficiencia y condiciones del mobiliario (50,7 p.). Asimismo, a pesar de que la disponibilidad de aulas, muestra una calificación de 84 puntos, si se eliminan las restricciones de acceso que enfrentan algunos colegios nocturnos, la eficiencia en su uso podría mejorar en un 35,9%.

- 2.73** En forma similar, el servicio presenta deficiencias en cuanto a la disponibilidad y acceso por parte de los colegios nocturnos a otras instalaciones críticas para el proceso educativo que obtuvieron una calificación de 48,4 puntos, como es el caso de la disponibilidad de laboratorios de cómputo (36 p.), comedores (58 p.), y bibliotecas (46 p.).
- 2.74** En línea con lo anterior, en lo que respecta al uso y disponibilidad de los servicios sanitarios, se obtuvo una calificación de 53,7 puntos, cuya explicación se encuentra principalmente, en que, pese a tener una razonable disponibilidad (85 p.), su eficacia, medida desde la percepción de los usuarios, evidencia debilidades que contemplan aspectos que van desde insuficiencia en la cantidad de baterías disponibles (38,9 p.), hasta inadecuadas condiciones de higiene (34,9 p.) y aprovisionamiento de suministros esenciales (22,2 p.), como son jabón de manos y papel higiénico.
- 2.75** En lo atinente a las condiciones de seguridad medidas por la presencia policial en zonas periféricas a los colegios nocturnos y por “guardas” en el interior de las instalaciones según la percepción de los usuarios (directores, profesores y estudiantes), se requiere de acciones inmediatas de mejora, ya que se obtuvo una calificación de 64,3 puntos, explicado principalmente por los siguientes aspectos:
- Un 23,9% (491) de los estudiantes y un 30,1% (109) de los docentes consultados indicaron que no hay presencia policial en la zona donde se ubica el colegio.
  - Un 46,8% (962) de los estudiantes y un 34% (123) de los docentes consultados indicaron que han ocurrido incidentes de hurtos, agresiones o amenazas en las instalaciones del colegio.
- 2.76** Por su parte, en lo que respecta a la gestión del servicio educativo que ofrece el MEP según la percepción de los usuarios (Directores, profesores y estudiantes), se obtuvo una calificación de 64,9 puntos, lo cual según los criterios de riesgo establecidos requiere de “Acciones Inmediatas de Mejora”, siendo que el horario y trámites acordes con las necesidades de los estudiantes tiene oportunidades de mejora (75 p.), dado que el horario establecido para realizar trámites se establece entre las 8:00 y las 17:00 horas.
- 2.77** Asimismo, en lo que respecta a la supervisión y asesoría que reciben los docentes por parte del MEP se requieren también “Acciones Inmediatas de Mejora” en procura de una mejora continua en su gestión, según criterios de riesgo establecidos, ya que se obtuvo un puntaje de 30,2 puntos, explicado

principalmente por el nivel de cumplimiento en el programa de visitas establecido y reportado por el MEP (41,2 p.), así como la valoración de los directores de los colegios nocturnos en la que indican que consideran insuficiente la cantidad de visitas recibidas, y una insuficiencia en cuanto a las visitas de supervisión (22,8 p.) ya que los horarios establecidos para los supervisores no se encuentran acordes con el horario de los colegios nocturnos tal y como se señaló supra.

- 2.78** Por su parte, en cuanto al cumplimiento del tiempo lectivo se obtuvo una calificación de 88,5 puntos, lo cual es razonable según los criterios de riesgo establecidos, explicado principalmente por el “Cumplimiento del Calendario Escolar” (93,9 p.), sin embargo el estimador de “Asistencia y Puntualidad de Docentes y Estudiantes” (83 p.) pese a tener una calificación con “Oportunidades de Mejora” requiere de atención, pues, la asistencia y puntualidad de los estudiantes obtuvo una calificación de 74,3 p., situación que, según se comentó en párrafos anteriores, se origina en las obligaciones que deben atender el 71,1% (1,463) de los estudiantes que trabajan, o realizan labores del hogar u otros oficios.
- 2.79** Con respecto al seguimiento que se brinda a los estudiantes, se obtuvo una calificación de 64,9 puntos, lo cual requiere “Acciones Inmediatas de Mejora” según los criterios de riesgo establecidos. Dicha calificación se debe básicamente a la no implementación y uso del sistema PIAD (43,9 p.) en todos los colegios nocturnos, así como al acompañamiento académico que se brinda mediante clases de fortalecimiento de las matemáticas (85,9 p.), la cual si bien obtuvo como resultado una “Gestión razonable”, dicha condición mejoraría, en el tanto el MEP amplíe o ajuste el horario así como la gama de asignaturas en las cuales se ofrece dicho servicio, en función de las necesidades de los estudiantes.
- 2.80** Además, la eficacia de los mecanismos que propician el acceso y la permanencia de los estudiantes al servicio educativo, requiere de “Acciones Inmediatas de Mejora”, según los criterios de riesgo establecidos, ya que, tal y como se indicó supra, existe una limitada cantidad subsidios asignados, pues, pese a que el 37,5% (734) de los estudiantes consultados manifiestan que solicitaron el subsidio, este no se les otorgó porque superan la edad límite para recibir este subsidio (AVANCEMOS); o bien porque su casa de habitación se encuentra a menos de 3 kilómetros del colegio (criterio para ser beneficiario), esto último, pese a que por el horario de salida (22:00 horas), las condiciones ambientales (oscuridad) y la inseguridad en la zona podrían hacer que se requiera el servicio de transporte.
- 2.81** El siguiente cuadro muestra en detalle los resultados obtenidos del indicador de eficacia para las VCC establecidas, encontrándose debilidades en la mayoría de los aspectos evaluados, que requieren de “Acciones Inmediatas de Mejora”, según los criterios de riesgo establecidos.

**Cuadro N° 3**  
**Eficacia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos**

Detalle	Nota	Criterios
<b>Indicador de Eficacia del servicio educativo</b>	<b>60,9</b>	<b>Acciones inmediatas de mejora</b>
<b>Condiciones en que se brinda el servicio</b>	<b>59,4</b>	<b>Acciones inmediatas de mejora</b>
<b>Uso de las aulas y mobiliario</b>	68,0	Acciones inmediatas de mejora
<i>Disponibilidad de aulas</i>	84,0	<i>Oportunidades de Mejora</i>
<b>Condiciones de aulas y mobiliario</b>	60,7	Acciones inmediatas de mejora
<b>Uso de otras instalaciones</b>	48,4	Acciones inmediatas de mejora
<i>Disponibilidad de laboratorios</i>	36,0	Acciones inmediatas de mejora
<i>Disponibilidad de comedores</i>	58,0	Acciones inmediatas de mejora
<i>Disponibilidad de bibliotecas</i>	46,0	Acciones inmediatas de mejora
<i>Disponibilidad y uso de Servicios sanitarios</i>	53,7	Acciones inmediatas de mejora
<b>Condiciones de Seguridad (Presencia policial o guardas)</b>	64,3	Acciones inmediatas de mejora
<i>Instalaciones colegio (interna)</i>	69,8	Acciones inmediatas de mejora
<i>Zona periférica colegio (externa)</i>	56,0	Acciones inmediatas de mejora
<b>Gestión del servicio educativo</b>	64,9	Acciones inmediatas de mejora
<i>Horario matrícula y trámites acorde a las necesidades</i>	75,0	<i>Oportunidades de Mejora</i>
<i>Supervisión y asesoría</i>	30,2	Acciones inmediatas de mejora
<i>Cumplimiento del tiempo lectivo</i>	88,5	Razonable
<i>Seguimiento a estudiantes</i>	64,9	Acciones inmediatas de mejora
<b>Mecanismos para acceso y permanencia de estudiantes</b>	58,4	Acciones inmediatas de mejora
<i>Cobertura de la población meta (Avancemos)</i>	34,0	Acciones inmediatas de mejora
<i>Cobertura de la población meta (Transporte)</i>	80,0	Razonable
<i>Cobertura de la población meta (Alimentación)</i>	61,2	Acciones inmediatas de mejora

**Fuente: CGR con información del MEP, Directores, Docentes y Estudiantes Colegios Nocturnos**

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1** El servicio educativo que brindan los colegios nocturnos, de conformidad con la valoración de sus docentes y estudiantes, como usuarios de esos servicios, obtiene en la medición de su eficacia un puntaje de 60,9 p. Dicha calificación evidencia que las condiciones en que se presta el servicio educativo que brindan los colegios nocturnos no se ajustan a los requerimientos de la población a la cual están dirigidos y requieren “Acciones Inmediatas de Mejora” de conformidad con los criterios de riesgo establecidos en esta auditoría.

- 3.2** En lo que respecta a las condiciones en que se brinda el servicio educativo en los colegios nocturnos, la aplicación parcial de la “Política de Infraestructura Educativa” emitida por el Consejo Superior de Educación, por parte de funcionarios de las modalidades educativas diurnas, afecta el proceso de enseñanza y los servicios que reciben los estudiantes de los colegios nocturnos, contraviene la normativa y las políticas establecidas por el Ministerio de Educación Pública y genera una brecha de calidad y una desigualdad entre modalidades educativas.
- 3.3** Lo anterior se refleja en las limitaciones en el acceso y disponibilidad de las aulas, laboratorios, bibliotecas, comedores y servicios sanitarios, que enfrentan los colegios nocturnos, generando un desaprovechamiento de los recursos existentes, que deberían estar al servicio de los educadores y de los estudiantes para el desarrollo del proceso educativo.
- 3.4** La correcta aplicación de la referida Política de Infraestructura, en los centros educativos en los que operan los colegios nocturnos, incrementaría la eficiencia en la utilización de las aulas en un 35,9%, de los laboratorios de cómputo en un 105% y de las bibliotecas en un 73,1%, sin que el MEP tuviese que realizar inversiones adicionales en infraestructura.
- 3.5** Con respecto al tema de seguimiento a la gestión de los colegios nocturnos, sus docentes y estudiantes, se requieren acciones inmediatas de mejora en la suficiencia y el cumplimiento del programa de visitas de supervisión y asesoría, de forma tal que de haberse visitado la totalidad de los colegios nocturnos, la eficiencia de este servicio aumentaría en un 47,1%.
- 3.6** Las debilidades que presentan los programas de equidad disminuyen la efectividad del sistema educativo, y afectan el acceso y permanencia de una población estudiantil que ya de por sí presenta condiciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza. Adicionalmente, éstas debilidades se convierten en uno de los factores que inciden en la deserción de los estudiantes, generando con ello un efecto directo en la eficiencia del sistema, ya que la capacidad instalada en términos de infraestructura, docentes y personal de apoyo, se definen sobre la base de la matrícula inicial, que por motivos de deserción se ve disminuida durante el ciclo lectivo.
- 3.7** Finalmente, es necesario que el MEP considere las valoraciones de los usuarios (directores, docentes y estudiantes) de colegios nocturnos, en procura de que los servicios que se brindan en dicha modalidad educativa, atiendan de mejor manera las necesidades y particularidades de éstos.

## **4. DISPOSICIONES Y RECOMENDACIONES**

- 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 General de Control Interno N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones y recomendaciones, siendo las primeras 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”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia a partir del 4 de enero de 2016.
- 4.3** Este 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.

## **DISPOSICIONES**

### **A LA DRA. SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A LA PERSONA QUE EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.4** Diseñar e implementar los procedimientos y mecanismos de control que permitan el cumplimiento de la Política de Infraestructura aprobada por el Consejo Superior de Educación en Sesión N° 12-2012 del 23 de abril de 2012. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles contados a partir de la recepción de este informe, una copia de la instrucción girada a las instancias competentes. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de junio de 2016, a esta Contraloría General una certificación en la que haga constar que los procedimientos y mecanismos referidos fueron elaborados y a más tardar el 31 de octubre de 2016 otra certificación en la que se acredite la implementación de las actividades de control establecidas. (Ver hallazgo 1.1 párrafos del 2.1 al 2.28 de este informe).
- 4.5** Instruir a las instancias competentes dentro del MEP, para que se definan e implementen acciones concretas para que las aulas, servicios sanitarios, comedores, y demás instalaciones de los colegios nocturnos, reúnan las condiciones de suficiencia (cantidad), espacio, ventilación e higiene, así como el aprovisionamiento necesario para la adecuada prestación del servicio educativo. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de éste informe, una copia de las instrucciones giradas. Además, remitir a más tardar el 29 de julio de 2016, una certificación en la que se haga constar que se definieron las acciones concretas, las cuales deben incorporar, entre otras cosas, el cronograma de implementación respectivo y los funcionarios responsables. Asimismo, remitir en forma semestral, iniciando el 1 de enero de 2017, una certificación con detalle del avance en la implementación de las acciones definidas. (Ver hallazgo 1.1 párrafos del 2.1 al 2.28 de este informe).

- 4.6** Instruir a las instancias competentes dentro del MEP, para que se realicen visitas de supervisión y asesoría a todos los colegios nocturnos y a los docentes que laboran en éstos; de forma tal, que se cumpla la programación anual establecida. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de este informe, copia de la instrucción girada a las instancias competentes. Asimismo, remitir a más tardar el 31 de enero de 2017, a esta Contraloría General una certificación en la que haga constar el cumplimiento del respectivo programa anual de visitas de supervisión y asesoría. (Ver hallazgo 2.1, párrafos del 2.29 al 2.54 de este informe).
- 4.7** Realizar un análisis de las causas que originan la pérdida de lecciones en colegios nocturnos, durante el tiempo que toma nombrar al sustituto a los docentes que renuncian o son trasladados, y en función de los resultados obtenidos en ese análisis, tomar medidas correctivas específicas que permitan disminuir dicha pérdida de lecciones. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de este informe, copia de la instrucción girada para atender esta disposición. Asimismo, remitir a esta Contraloría General, al 29 de julio de 2016 una certificación en la que haga constar la realización del análisis solicitado y al 30 de septiembre de 2016 una certificación en la que se haga constar que se implementaron las medidas correctivas específicas formuladas en dicho análisis. (Ver hallazgo 2.1, párrafos del 2.29 al 2.54 de este informe).
- 4.8** Ordenar a las instancias competentes del MEP, el registro y actualización permanente de la información requerida por el Programa de Informatización para Alto Desempeño (PIAD) en todos los colegios nocturnos, con el fin de que se disponga de información que permita entre otros aspectos, la trazabilidad del desempeño del estudiante durante su permanencia en el sistema educativo, un mayor detalle de la gestión de los docentes y de las características de la población estudiantil para la toma de decisiones. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de este informe, copia de la instrucción girada a las instancias competentes. Asimismo, remitir a más tardar el 28 de febrero de 2017, a esta Contraloría General una certificación en la que se acredite el cumplimiento de la presente disposición. (Ver hallazgo 2.1, párrafos del 2.29 al 2.54 de este informe).
- 4.9** Girar instrucciones a las instancias competentes del MEP, para que se formule una propuesta de ajustes a la normativa y requisitos establecidos en los programas de equidad del MEP, de forma tal, que se tomen en cuenta las particularidades de la población de estudiantes de los colegios nocturnos y amplíe las oportunidades de éstos, en especial de quienes se encuentran en condición de pobreza, vulnerabilidad y demás criterios que ese Ministerio ha establecido. Para ello, se debe coordinar con el Ministro de Bienestar Social y Familia para que en el caso del Programa AVANCEMOS, y específicamente para los estudiantes de los colegios nocturnos, se valore ajustar la normativa que regula el requisito de edad máxima para ser beneficiario de dicho Programa,

conforme a lo establecido en los artículos 1 al 5 de la Ley General de la Persona Joven, Ley N° 8261. Lo anterior sin demérito de que por su condición socioeconómica y demás criterios aplicables, puedan optar por dicho beneficio. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de este informe, copia de la instrucción girada a lo interno del MEP para atender esta disposición. Asimismo, remitir a esta Contraloría General, al 29 de julio de 2016, una certificación con la propuesta de ajustes aprobada y al 30 de septiembre de 2016, una certificación en la que se haga constar que los ajustes aprobados han sido incorporados en el plan-presupuesto del MEP. (Ver hallazgo 3.1, párrafos del 2.55 al 2.68 de este informe).

## **RECOMENDACIONES**

### **A LA DRA. SONIA MARTA MORA ESCALANTE, EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A LA PERSONA QUE EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.10** Se recomienda analizar la posibilidad de ampliar la gama de asignaturas para las cuales el MEP ofrece lecciones de fortalecimiento a los estudiantes de colegios nocturnos. Sobre el particular, se le solicita informar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2016, el resultado de la valoración realizada y las acciones tomadas al respecto. (Ver Hallazgo 2.1, párrafos del 2.29 al 2.54 del presente informe).
- 4.11** Se recomienda realizar un análisis y valoración de los resultados de los estimadores considerados en los indicadores denominados “Eficacia del servicio educativo que brindan los colegios nocturnos”, con la finalidad que se tomen como un insumo para el mejoramiento y perfeccionamiento de esas acciones. Sobre el particular, se le solicita informar a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo de 2016, lo dispuesto para valorar esta recomendación y las acciones tomadas al respecto. (Ver Hallazgo 4.1, párrafos 2.69 al 2.81 del presente informe).
- 4.12** Se recomienda coordinar con el Ministerio de Seguridad Pública o bien con la Policía Municipal, del cantón correspondiente, para que se valore la posibilidad de instaurar presencia policial en las inmediaciones de los colegios nocturnos, durante las horas de entrada y salida de clases. Sobre el particular, se le solicita informar a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2016, los resultados de la coordinación indicada y las acciones tomadas al respecto. (Ver Hallazgo 4.1, párrafos del 2.69 al 2.81 del presente informe).

**ANEXO**

**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SERVICIO RECIBIDO POR EL USUARIO DE LOS COLEGIOS NOCTURNOS**

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>1.17</b>		
Observaciones Administración	La administración indica en su observación aspectos relativos al nombre de algunas instancias del MEP, sugiriendo que el párrafo se consigne de la siguiente manera: <i>“...al igual que otras modalidades como Educación Abierta: <u>III Ciclo de Educación General Básica (EGBA)</u>, <u>Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA)</u>, los <u>Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC)</u>, <u>Bachillerato de Educación Diversificada a Distancia (EDAD)</u>, <u>Bachillerato por Madurez Suficiente.</u>”</i>		
¿Se acoge?	Sí (X)	No ()	Parcial ()
Argumentos CGR	Se acoge la observación de la Administración y se modifica el texto del párrafo, adicionando las palabras subrayadas.  Se aclara que al agregar al informe definitivo, lo relativo a la comunicación de resultados, la numeración se ajusta, razón por la cual, el párrafo 1.17 del borrador del informe, pasa a ser el 1.20 del informe final.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>2.37</b>		
Observaciones Administración	La administración indica en su observación aspectos relativos al nombre de algunas instancias del MEP, sugiriendo que el párrafo se consigne de la siguiente manera: <i>“...Asimismo, los artículos 58 y 60, establecen que es responsabilidad del Departamento de Asesoría Pedagógica de cada Dirección Regional de <u>Educación</u> en su calidad de órgano técnico, brindar asesoría pedagógica y curricular al personal docente destacado en los centros educativos, de conformidad con las necesidades identificadas en el diagnóstico regional y con lo establecido en el Programa Regional del <u>Departamento de Asesoría Pedagógica.</u>”</i>		
¿Se acoge?	Sí (X)	No ()	Parcial ()
Argumentos CGR	Se acoge la observación de la Administración y se modifica el texto del párrafo, adicionando las palabras subrayadas.		

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>4.4</b>		
Observaciones Administración	Se requiere que el plazo para remitir a la CGR, la certificación en la que conste la elaboración del mecanismo, tenga como fecha de presentación el día 30 de junio de 2016. Lo anterior, vista la complejidad de la política de infraestructura educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación en la sesión 12-2012, del 23 de abril de 2012, adicionalmente en consideración de la necesidad de coordinar con las diferentes instancias administrativas del Ministerio de Educación Pública. En consonancia y reiterando las razones dichas, se solicita que la certificación para acreditar la implementación de las actividades de control, tenga como fecha de presentación el 31 de octubre de 2016.		
¿Se acoge?	Sí (X)	No ()	Parcial ()
Argumentos	Analizados los argumentos indicados por la administración, se acoge la solicitud de		

CGR	<p>ampliar el plazo, ajustándolo las fechas de forma tal, que la disposición queda de la siguiente manera:</p> <p><i>Diseñar e implementar los procedimientos y mecanismos de control que permitan el cumplimiento de la Política de Infraestructura aprobada por el Consejo Superior de Educación en Sesión N° 12-2012 del 23 de abril de 2012. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles contados a partir de la recepción de este informe, una copia de la instrucción girada a las instancias competentes. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de junio de 2016, a esta Contraloría General una certificación en la que haga constar que los procedimientos y mecanismos referidos fueron elaborados y a más tardar el 31 de octubre de 2016 otra certificación en la que se acredite la implementación de las actividades de control establecidas. (Ver hallazgo 1.1 párrafos del 2.1 al 2.28 de este informe).</i></p>
-----	---

<b>Nro. Párrafos</b>	<b>4.8</b>		
Observaciones Administración	<p>En consideración de la disposición 4.8, se requiere que el plazo para remitir a la CGR, la certificación en la que conste la cantidad de colegios nocturnos, sus respectivos docentes y otras instancias que incorporaron la información requerida al PIAD, tenga como fecha de presentación el día 28 de febrero de 2017, una vez haya iniciado el curso lectivo 2017. Lo anterior, por la necesidad de atender los problemas que su implementación conlleva, a saber capacitación y dotación de equipo de cómputo para el acceso e ingreso de información en el sistema.</p>		
¿Se acoge?	Sí (X)	No ()	Parcial ()
Argumentos CGR	<p>Analizados los argumentos indicados por la administración, se acoge la solicitud de ampliar el plazo, ajustándolo a las fechas solicitadas. Adicionalmente se ajusta el texto de la disposición, eliminando el requerimiento de remitir el detalle de la cantidad de colegios y docentes que han incorporado la información requerida al PIAD, dado que ese detalle será sujeto de revisión en las pruebas de campo que realizará esta Contraloría General para validar el cumplimiento de la disposición.</p> <p>Conforme a lo anterior, la disposición queda de la siguiente forma:</p> <p><i>Ordenar a las instancias competentes del MEP, el registro y actualización permanente de la información requerida por el Programa de Informatización para Alto Desempeño (PIAD) en todos los colegios nocturnos, con el fin de que se disponga de información que permita entre otros aspectos, la trazabilidad del desempeño del estudiante durante su permanencia en el sistema educativo, un mayor detalle de la gestión de los docentes y de las características de la población estudiantil para la toma de decisiones. Sobre este particular se le solicita remitir a esta Contraloría General dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de este informe, copia de la instrucción girada a las instancias competentes. Asimismo, remitir a más tardar el 28 de febrero de 2017, a esta Contraloría General una certificación en la que se acredite el cumplimiento de la presente disposición. (Ver hallazgo 2.1, párrafos del 2.29 al 2.54 de este informe).</i></p>		