



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00023-2018**  
4 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARACTER ESPECIAL SOBRE LA  
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL ANTE LOS  
EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

**2018**

## CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	5
OBJETIVO DE LA AUDITORIA .....	5
ALCANCE .....	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
METODOLOGÍA APLICADA .....	6
DEFINICIONES .....	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	9
SIGLAS.....	9
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>10</b>
TEMA 1: POLÍTICAS, ESTRATEGIA Y PLANES NACIONALES E INSTITUCIONALES PARA LA EFTP ANTE EL CAMBIO DEMOGRÁFICO.....	10
HALLAZGO 1.1. LOS EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO NO SE CONSIDERAN EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIA Y PLANES NACIONALES E INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS OFERENTES DE LA EFTP .....	11
HALLAZGO 1.2. LAS ACCIONES REALIZADAS POR LOS OFERENTES PÚBLICOS DE EFTP PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS DIFERENTES MODALIDADES EDUCATIVAS NO HAN SIDO SUFICIENTES PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO .....	13
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>18</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>18</b>
AL MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN TÉCNICA DEL SINETEC O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	19
AL LICENCIADO EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	19
AL LICENCIADO ANDRÉS VALENCIANO YAMUNI EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	19
A LA LICENCIADA KARLENY CLARK NELSON EN SU CALIDAD DE DECANA DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE LIMÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	19
AL LICENCIADO MARCELO PRIETO JIMÉNEZ EN SU CALIDAD DE RECTOR DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	20
AL LICENCIADO MIGUEL GUEVARA AGÜERO EN SU CALIDAD DE DECANO DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	20

### CUADROS

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA .....	7
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS.....	9
CUADRO N° 3 ACCIONES PARA EL FOMENTO DE LA EFTP .....	13

### GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1 POBLACIÓN TOTAL Y POR RANGOS DE EDAD – COSTA RICA, 1950-2100 .....	9
---	---

## RESUMEN EJECUTIVO

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría de carácter especial realizada tuvo como propósito verificar si las políticas, estrategias y planes de los principales oferentes públicos de educación y formación técnica profesional en Costa Rica incorporan elementos que permitan mitigar los riesgos y efectos del cambio demográfico en la fuerza laboral productiva.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El cambio demográfico es un proceso de transición de una población que muestra inicialmente altas tasas de natalidad y mortalidad a una que refleja una disminución significativa en ambas. Tal situación impone presiones sobre las finanzas públicas de los países, ya que al transformarse la conformación poblacional, el incremento de personas dependientes mayores de 65 años, implica mayor gasto en servicios de salud y pensiones, al tiempo que la reducción en la población independiente – personas entre 15 y 64 años – afectará los ingresos provenientes de la fuerza laboral productiva. Lo anterior, genera que los países deban establecer acciones que propicien un incremento en la productividad de su fuerza laboral mediante la creación de empleos productivos que doten a la población en edades activas de mejores niveles de remuneración.*

*En línea con lo anterior, los principales retos de la educación y formación técnica profesional en Costa Rica ante los efectos del cambio demográfico, corresponden a la necesidad de contar con una visión integral que incluya el aprendizaje en el trabajo, la formación permanente y el desarrollo profesional, con el propósito de coadyuvar en la dotación de personal que llegue a ocupar dichos empleos, con las capacidades, conocimientos, habilidades y disposiciones requeridas para incrementar la productividad, el crecimiento sostenido y la competitividad del país. Esos retos son congruentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, la cual incorpora metas relacionadas con el acceso a una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como la promoción de oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida, sin dejar a nadie atrás.*

*Así las cosas, la inclusión en agenda de este tema es de relevancia para los gestores públicos, pues el envejecimiento poblacional es una variable esencial para la formulación de la política pública actual y futura, ya que servicios como la educación, la salud y las pensiones, están siendo afectados por el cambio demográfico y representan un desafío para la Hacienda Pública.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*En la auditoría realizada se determinó que pese a la existencia del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad, en el ámbito de la gobernanza de la educación y formación técnica profesional, no existe a nivel nacional una estrategia claramente definida que propicie y establezca el marco conceptual para la formulación efectiva de las políticas públicas que permitan gestionar y mitigar los efectos del cambio demográfico; así como, de los retos que conlleva para el fortalecimiento de esa modalidad educativa. Aunado a lo anterior, se carece de una prospección a nivel país de la oferta en esa modalidad educativa, por lo que, combinados ambos factores, de no tomarse acciones en el corto y mediano plazo, sus egresados, podrían no contar con las capacidades requeridas y las posibilidades de empleabilidad eventualmente disminuirán por no responder a la productividad requerida por la demanda laboral.*

*La situación antes descrita aplica también para la formulación de los planes institucionales de corto, mediano y largo plazo de los oferentes públicos de educación y formación técnica profesional, para los cuales la incorporación de variables demográficas como la*

*cantidad y ubicación geográfica de estudiantes, no han sido consideradas. Tal situación, se ha materializado en una concepción parcial del entorno y por ende llevándolos a tomar decisiones sin considerar las expectativas del comportamiento poblacional de cara al año 2050, donde se espera más bien un decremento en la demanda de servicios de esa modalidad educativa.*

*En línea con lo anterior, las pocas o escasas acciones llevadas a cabo o incorporadas en los planes para el fortalecimiento de esa modalidad educativa, responden en la mayoría de los casos, a gestiones desarticuladas y no a políticas nacionales que procuren homogeneidad en los esfuerzos realizados individualmente.*

*Asimismo, tampoco se evidenció la existencia de lineamientos generales, directrices y/o políticas sobre la forma en la que esos oferentes, deben incorporar en la formulación de sus planes de estudio acciones relativas a la prospección de mercado; gestión o mitigación de los efectos de la transición demográfica; educación dual; competencias y habilidades blandas; reclutamiento, capacitación permanente, evaluación del desempeño docente, y reinserción laboral (adultos y adultos mayores), con excepción del Ministerio de Educación Pública y el Instituto Nacional de Aprendizaje en lo referente a emprendedurismo.*

*Además, la ausencia de una estrategia para enfrentar los eventuales efectos de la transición demográfica, la falta de prospección y la carencia de políticas, lineamientos y/o directrices relativas al fortalecimiento de la educación y formación técnica profesional tienen su origen en la ausencia de una visión integrada y coordinada, así como a la falta de operación del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad, como órgano responsable de la integración de los diferentes niveles de educación técnica.*

#### **¿QUÉ SIGUE?**

*Con fundamento en lo descrito, se giran disposiciones al Ministro de Educación Pública en su calidad de presidente del Consejo Nacional de Educación Técnica del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad y a los jefes de las instituciones públicas oferentes de educación y formación técnica profesional, a saber: Ministerio de Educación Pública, Instituto Nacional de Aprendizaje, Universidad Técnica Nacional y los Colegios Universitarios de Cartago y Limón, con el propósito de que se promueva la implementación de las funciones del Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad y se solventen las debilidades encontradas, mediante la realización de análisis prospectivos que consideren la evaluación de los efectos de la transición demográfica sobre los requerimientos institucionales de oferta académica y programas de estudio; gestión de recursos financieros, humanos e infraestructura; calidad y evaluación docente; con el propósito de considerar las posibles implicaciones en sus procesos de planificación estratégica institucional.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS  
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA  
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL ANTE LOS  
EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO**

## 1. Introducción

---

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

---

- 1.1. El cambio demográfico es un proceso de transición de una población que muestra inicialmente altas tasas de natalidad y mortalidad a una que refleja una disminución significativa en ambas. Tal situación impone presiones sobre las finanzas públicas de los países, ya que al transformarse la conformación poblacional, el incremento de personas dependientes mayores de 65 años, implicará más gasto en servicios de salud y pensiones, al tiempo que la reducción en la población independiente – personas entre 15 y 64 años – afectará los ingresos provenientes de la fuerza laboral productiva.
- 1.2. En el caso de Costa Rica, según estimaciones del CELADE, se espera que para el año 2050, se cuente con una población de más de 6 millones de personas, de las cuales el 36,4% serán dependientes jóvenes y mayores<sup>1</sup>. Es decir, se espera que la tasa de dependencia demográfica<sup>2</sup> muestre un aumento sostenido, hasta alcanzar el 57,3% en el año 2050.
- 1.3. Así las cosas, la inclusión en agenda de este tema es de relevancia para los gestores públicos, pues el envejecimiento poblacional es una variable esencial para la formulación de la política pública actual y futura, ya que servicios como la educación, la salud y las pensiones, están siendo afectados por el cambio demográfico y representan un desafío para la Hacienda Pública. Es por ello, que el estudio resulta de vital importancia, ya que permite identificar, a partir del análisis de políticas, planes y programas de estudio de los principales oferentes públicos de EFTP, si tales propuestas consideran elementos que promuevan que ese tipo de educación contribuya, en el corto, mediano y largo plazo, con el aumento en la productividad del país.
- 1.4. El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República, los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428.

### OBJETIVO DE LA AUDITORIA

---

- 1.5. El propósito de la auditoría fue verificar si las políticas, estrategias y planes nacionales e institucionales de los principales oferentes públicos de educación y formación técnica

---

<sup>1</sup> Compuesta por una población adulta mayor que incrementará de 724 mil en el año 2030 a más de 1,3 millones en el 2050 y una población menor de 15 años que disminuirá de 1,06 millones en 2030 a 956 mil personas en 2050.

<sup>2</sup> Corresponde a la relación de la población dependiente (menores de 15 y mayores de 65 años) respecto a la independiente (personas entre 15 y 64 años).

profesional en Costa Rica incorporan elementos que permitan mitigar los riesgos y efectos del cambio demográfico en la fuerza laboral productiva.

## ALCANCE

---

- 1.6. La auditoría de carácter especial comprendió la verificación de elementos clave en la estrategia, políticas, y acciones de los principales oferentes de EFTP (MEP, INA, UTN, CUC y CUNLIMON), que permitan mitigar los riesgos y efectos del cambio demográfico en la población costarricense; considerando para ello los planes nacionales e institucionales, prospección de mercado, fomento al emprendedurismo, educación dual, habilidades blandas, calidad docente, EFTP continua y reinserción de adultos y adultos mayores al mercado laboral.
- 1.7. Lo anterior, con base en los objetivos y funciones asignados a dichos entes oferentes de EFTP en Costa Rica, a saber:
  - a) **MEP:** En el artículo 17 de la Ley Fundamental de Educación, N° 2160, se dispone que la educación técnica es un subsistema del sistema educativo formal, que ofrece enseñanza de ese tipo a quienes desean carreras de naturaleza vocacional o profesional una vez concluida la escuela primaria o una parte de la secundaria.
  - b) **INA:** En el artículo 2 de la Ley Orgánica del INA, N° 6868, se dispone que su finalidad principal es promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.
  - c) **UTN:** En la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, N° 8638, se dispone como una de sus funciones, ofrecer una educación integral que garantice una óptima formación profesional y técnica, así como, el desarrollo de carreras cortas en el nivel de pregrado universitario, que faculten para el desempeño profesional y la inserción laboral.
  - d) **CUC y CUNLIMON:** esas instituciones se encuentran reguladas mediante la Ley de Creación de la Educación Superior Parauniversitaria, N° 6541 y su reglamento, y entre sus fines se encuentra, ofrecer programas de formación, capacitación o perfeccionamiento a los miembros de la comunidad.
- 1.8. Asimismo, se consideró la estrategia del MTSS como ente rector en materia de empleo sobre las características esperadas de los egresados de EFTP para incorporarse en la fuerza productiva nacional.

## CRITERIOS DE AUDITORÍA

---

- 1.9. Los criterios de auditoría considerados en el estudio fueron comunicados al MEP, MTSS, INA, CUC, CUNLIMON, y UTN mediante los oficios: DFOE-EC-0525 del 17 de julio de 2018, DFOE-EC-0544 del 30 de julio de 2018, DFOE-EC-0527 del 18 de julio de 2018, DFOE-EC-0523 del 16 de julio de 2018, DFOE-EC-0543 y DFOE-EC-0545, ambos del 30 de julio de 2018, respectivamente.

## METODOLOGÍA APLICADA

---

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría – versión 4 –, establecido por la DFOE. La metodología utilizada incluyó el

análisis de la información suministrada en sesiones de trabajo con funcionarios del MTSS, MEP, INA, UTN, CUC y CUNLIMON.

1.11. A continuación, se detallan las actividades y herramientas que fueron utilizadas para la ejecución de la auditoría:

- a) **FORO DE DISCUSIÓN:** Se realizó el foro de discusión denominado “La Educación y Formación Técnica Profesional de cara al Cambio Demográfico” en el cual participaron como panelistas, el Presidente Ejecutivo del INA, una representante del MEP, el Director de Empleo Público del MTSS, el Decano de la UTN y un representante del CUC y otro del CUNLIMON.
- b) **HERRAMIENTA DE VERIFICACIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y ESTRATEGIAS:** Se aplicó una herramienta de verificación de información a cada una de las instituciones fiscalizadas para analizar sus políticas, planes y estrategias sobre la EFTP ante el cambio demográfico.

## DEFINICIONES

1.12. A continuación, se detallan los principales conceptos considerados en la auditoría:

**CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA**

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<b>Bono demográfico</b>	Etapa en que la población en edad productiva (jóvenes y adultos) presenta una relación mayor respecto a aquella en edad dependiente (niños y personas mayores). Es decir, una mayor proporción de trabajadores representa una reducción del gasto en personas dependientes y tiende a impulsar el crecimiento económico por medio del incremento en el ingreso y la acumulación acelerada del capital.
<b>Calidad docente</b>	Para los efectos de este informe, corresponde al cumplimiento de políticas para la formación, contratación y evaluación del desempeño por parte del personal docente encargado de impartir la EFTP.
<b>Cambio demográfico</b>	Proceso de transición de una población que muestra inicialmente altas tasas de natalidad y mortalidad a una que refleja una disminución significativa en ambas. En ese proceso se identifican dos momentos principales: el primero, en el que la tasa de crecimiento de la población aumenta debido al descenso de la mortalidad; y el segundo, en el que dicho crecimiento disminuye, debido al descenso posterior de la fecundidad.
<b>Competencias y habilidades blandas</b>	Conjunto integrado de conocimientos, procedimientos, actitudes y valores, que permiten un desempeño satisfactorio y autónomo ante situaciones concretas de la vida personal y social. Son habilidades que no dependen del conocimiento técnico adquirido, incluyendo trabajo en equipo, autocontrol, asertividad, actitud positiva, liderazgo, entre otros.
<b>Educación DUAL</b>	Modelo de educación que combina el aprendizaje práctico en las instalaciones de una empresa y el teórico en un centro de formación profesional.
<b>Educación y Formación Técnica Profesional</b>	Modalidades educativas que combinan el aprendizaje teórico y práctico relevante para una ocupación o campo ocupacional específico, distinguiendo entre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>EFTP inicial:</b> programas formales de nivel secundario y superior, diseñados para ser impartidos a los jóvenes al inicio de su trayectoria profesional y previo al ingreso al mercado del trabajo.</li> <li>• <b>EFTP continua:</b> resto de los programas, incluida la formación de los empleados en las empresas y la formación orientada específicamente a desempleados.</li> </ul>
<b>Emprendedurismo</b>	Consiste en reconocer la oportunidad de implementar una idea o negocio que permita crear un valor económico mediante el desarrollo o no de una nueva empresa.
<b>Población activa (independiente)</b>	Personas en edades teóricamente activas (entre 15 y 64 años) respecto a su participación en el mercado laboral.
<b>Población</b>	Personas en edades teóricamente inactivas (menores de 15 y mayores de 65 años)

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<b>dependiente</b>	respecto a su participación en el mercado laboral.
<b>Relación o Tasa de dependencia</b>	Porcentaje de la población dependiente de la población activa; es decir, corresponde al cociente entre la población dependiente y la independiente.

Fuentes: CGR, con base en información de CEPAL, OCDE, CELADE y UNESCO.

### GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.13. Los cambios en la estructura por edad de la población en Costa Rica, entre los que destaca el envejecimiento y la baja tasa de fecundidad, han mostrado repercusiones en la economía, la sociedad y las finanzas públicas; es por ello que, según CELADE<sup>3</sup>, las variaciones en la magnitud y el crecimiento de la fuerza de trabajo constituyen uno de los temas que vinculan al cambio demográfico con el desarrollo económico y social, siendo la capacidad de crear empleos productivos uno de los mayores desafíos para los países de la región con el fin de dotar a la población en edades activas con niveles adecuados de remuneración.
- 1.14. Por su parte, la UNESCO señala la necesidad de integrar la EFTP inicial y continua, de manera que se pueda contar con una visión holística que incluya también el aprendizaje en el trabajo, la formación permanente y el desarrollo profesional, con el propósito de promover personal capacitado que asuma el reto de ocupar los empleos productivos que se lleguen a crear como respuesta al desafío que implica el cambio demográfico.
- 1.15. Asimismo, esa visión de la EFTP, se plasma en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual incorpora metas relacionadas con el acceso a una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como la promoción de oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida de todas las personas, en condiciones de calidad y adaptándose a sus necesidades, condicionando su implementación en los países desde tres perspectivas: económica, social y de sustentabilidad, sin dejar a nadie atrás.
- 1.16. En el estudio realizado, se consideró la evaluación de la EFTP tanto inicial como continua, desde la perspectiva económica, la cual se centra en proveer a las personas de los conocimientos, habilidades y disposiciones requeridas para incrementar la productividad, el crecimiento sostenido y la competitividad del país.
- 1.17. Por otra parte, respecto al comportamiento demográfico de Costa Rica, de acuerdo con las estimaciones realizadas por CELADE para el periodo 1950-2100, se tiene que:
- Del año 1950 a 1995 la población de 0 a 14 años y en edades activas (15 a 64 años), creció en forma continua, mientras que la población mayor de 65 años, se mantuvo en un nivel constante. En esa etapa, la relación de dependencia se vio afectada por el porcentaje de población dependiente (en su mayoría niños entre 0 y 14 años), el cual era similar al de la población en edades activas.
  - Entre los años 1995 y 2030, la conformación de la población varía, ya que se espera que la proporción de personas en edades activas se incremente en forma más que proporcional a la disminución en la población de 0 a 14 años y el incremento de personas mayores de 65 años, generándose de esa manera el denominado “bono demográfico”. Asimismo, en esa etapa la relación de dependencia disminuye producto de dicho bono.
  - A partir del año 2030, se espera una mayor proporción de personas dependientes, principalmente de adultos mayores, y una disminución de la población en edades

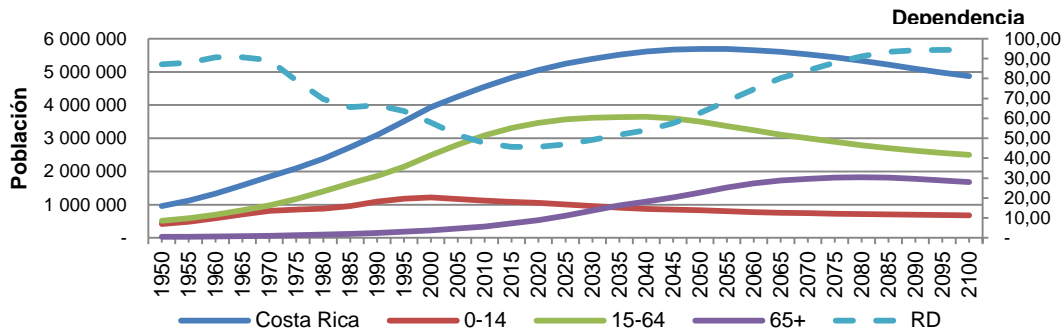
<sup>3</sup> Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. CELADE, AÑO 1996.



activas, lo cual se estima generará un crecimiento en la tasa de dependencia y tenderá a producir un impacto importante sobre el proceso de desarrollo económico, pues un porcentaje significativo de los recursos producidos se destinarían a la atención de necesidades de esa población dependiente, razón por la cual, se requiere el establecimiento de acciones que propicien un incremento de la productividad de la fuerza de trabajo en respuesta a los efectos del cambio demográfico.

1.18. En el siguiente gráfico se puede apreciar con mayor detalle lo expuesto anteriormente:

**GRÁFICO N° 1 POBLACIÓN TOTAL Y POR RANGOS DE EDAD – COSTA RICA, 1950-2100**



Nota: RD= Relación de dependencia; Costa Rica = Población total del país  
Fuente: CGR, con base en datos demográficos de CELADE para Costa Rica.

### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.19. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el 15 de noviembre de 2018, en las instalaciones de la CGR, a la que se convocó mediante los oficios N° 16148 (DFOE-EC-0786), 16151 (DFOE-EC-0787), 16153 (DFOE-EC-0788), 16158 (DFOE-EC-0789), 16161 (DFOE-EC-0790) del 8 de noviembre de 2018.
- 1.20. Mediante los oficios N° DEC-309-2018, PE-1995-2018, CUC-DEC-1096-2018 y el DM-1675-11-2018, el CUNLIMÓN, INA, CUC y el MEP, respectivamente; remitieron observaciones sobre el borrador del informe, las cuales correspondían a la solicitud de ampliación del plazo de las disposiciones 4.4, 4.5 y 4.6, así como a comentarios generales acerca de la situación del país en materia de EFTP. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados se comunicó a las instituciones en los oficios DFOE-EC-0850, DFOE-EC-0851, DFOE-EC-0853 y DFOE-EC-0854 del 4 de diciembre de 2018, en los cuales se indica que una vez realizado el análisis correspondiente, se ajusta el plazo de dichas disposiciones.

### SIGLAS

1.21. A continuación se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

**CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS**

Sigla	Significado
CGR	Contraloría General de la República
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CUC	Colegio Universitario de Cartago
CUNLIMON	Colegio Universitario de Limón
EFTP	Educación y Formación Técnica Profesional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje

SIGLA	SIGNIFICADO
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MEP	Ministerio de Educación Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
SINETEC	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
UTN	Universidad Técnica Nacional

## 2. Resultados

### TEMA 1: POLÍTICAS, ESTRATEGIA Y PLANES NACIONALES E INSTITUCIONALES PARA LA EFTP ANTE EL CAMBIO DEMOGRÁFICO

- 2.1. La UNESCO ha indicado que desarrollar políticas educativas integrales que sean capaces de responder a la dimensión social, medioambiental y económica del desarrollo sostenible, debe ser una prioridad de los países, por lo que ha emitido documentos que pretenden apoyar los esfuerzos que al respecto realizan los estados miembros, entre esos documentos se citan:

#### TEMA 1: POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PLANES NACIONALES E INSTITUCIONALES PARA LA EFTP ANTE EL CAMBIO DEMOGRÁFICO

*En Costa Rica los efectos del cambio demográfico no son considerados como insumo para la formulación de políticas, estrategias y planes nacionales e institucionales de las entidades públicas oferentes de la EFTP.*

- La “Estrategia de la UNESCO para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional 2016-2021”, tiene como propósito aumentar la pertinencia de los sistemas de EFTP y dotar a los jóvenes y adultos de las competencias necesarias para el empleo, el espíritu empresarial y el aprendizaje a lo largo de toda la vida y con ello contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.
  - En el documento “UNESCO: Hacer del emprendimiento juvenil una opción viable ¿Cómo pueden ayudar los centros de EFTP a promover el emprendimiento?”, se indica que éste puede desempeñar una importante función para facilitar el desarrollo económico y la creación de empleo.
  - En el documento “La educación y la dinámica de la población”, la UNESCO analiza las repercusiones de todos los niveles y formas de educación en la dinámica demográfica; señalando que los gobiernos podrían utilizar la educación como medio para alcanzar determinados objetivos; no obstante, para ello se deben analizar y considerar factores tales como recursos, personal, instalaciones, equipo y suministros que exige una educación de calidad; además, señala, que se vuelve vital la participación activa de diferentes actores, entre ellos, la sociedad civil.
  - De acuerdo con las “Recomendaciones de Políticas educativas en América Latina en base al TERCE<sup>4</sup>”, es necesario fortalecer la formación inicial ofreciendo herramientas para que los docentes puedan poner en juego prácticas efectivas que apoyen el desarrollo social, emocional y cognitivo de los estudiantes.
- 2.2. En línea con lo anterior, la OCDE, en el análisis de las políticas nacionales para la educación, denominado “La Educación en Costa Rica”, ha señalado que el desafío más importante en esa materia, es la consolidación de una profesión docente de alta calidad. Además, la OCDE también indica<sup>5</sup>, que “... uno de los principales cuellos de botella en el

<sup>4</sup> Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE).

<sup>5</sup> Destrezas más allá de la Escuela en Costa Rica. OCDE-2015.

*desarrollo de destrezas es la cantidad y calidad de la fuerza laboral docente. No todo el personal docente técnico del MEP tiene una formación pedagógica adecuada, y no obstante los esfuerzos de contratación y la creciente demanda, la cantidad de puestos docentes en el INA ha tenido un crecimiento limitado”.*

- 2.3. Asimismo, el Gobierno de la República creó<sup>6</sup> el SINETEC, como un órgano de desconcentración máxima del MEP con el propósito de integrar los diferentes niveles de educación técnica, tanto pública como privada, desde el básico hasta el técnico superior, con un criterio de eficiencia y eficacia, tanto pública como privada, mediante acciones concertadas entre las instituciones formadoras y los demandantes del sector productivo y de esa forma favorecer el desarrollo humano en armonía con el desarrollo socio-económico.
- 2.4. Adicionalmente, se tiene que en Costa Rica se han venido efectuando esfuerzos para la implementación de la educación dual<sup>7</sup>, la cual tiene como propósito combinar el aprendizaje práctico en una empresa con el teórico de un centro de formación profesional.
- 2.5. Por su parte, en la política “Educar para una nueva ciudadanía”<sup>8</sup>, emitida por el MEP, se define que centrar la educación en los estudiantes permite asegurar competencias que propicien la comprensión, expresión e interpretación de conceptos, pensamientos, sentimientos, hechos y opiniones, con el objetivo de que interactúen en forma provechosa en todos los contextos posibles.
- 2.6. Además, la Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018, pretende que el país cuente con instrumentos innovadores e inclusivos, que permitan la creación y desarrollo de emprendimientos y el apoyo al desarrollo de emprendedores que fortalezcan el proceso de consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas.

#### **HALLAZGO 1.1. LOS EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO NO SE CONSIDERAN EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIA Y PLANES NACIONALES E INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS OFERENTES DE LA EFTP**

- 2.7. Del análisis de las políticas, estrategias y planes nacionales e institucionales de las entidades públicas oferentes de la EFTP, se determinaron las siguientes situaciones:

#### **POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PLANES NACIONALES E INSTITUCIONALES PARA LA EFTP**

- 2.8. El análisis de la gobernanza en materia de educación y formación técnica profesional en Costa Rica, no evidencia la definición de políticas y estrategias integrales que consideren las acciones para gestionar los efectos de la transición demográfica, en aspectos tales como productividad y capacidades de la fuerza laboral egresada de la EFTP.
- 2.9. Por su parte, la incorporación de los objetivos y metas estratégicas relacionadas con la EFTP en los planes nacionales, no considera una prospección integral de los efectos de mediano y largo plazo, que generarían la incidencia de variables tales como el cambio demográfico y tecnológico, flujos migratorios, la demanda y oferta laboral y la gestión del recurso financiero, humano y de infraestructura.

<sup>6</sup> Decreto ejecutivo N° 29425-MEP del 27 de abril de 2001, el cual reforma el decreto ejecutivo N° 27113-MP-PLAN del 19 de junio de 1998.

<sup>7</sup> El Consejo Superior de Educación mediante acuerdo N° 07-64-2016, aprobó a partir del curso lectivo 2017, la implementación del Plan piloto denominado “Modelo Dual: Institucionalización de una alternativa para el fortalecimiento del sistema educativo y la inserción laboral de los jóvenes en Costa Rica”, en una muestra de Colegios Técnicos del MEP, INA y UTN.

<sup>8</sup> Aprobada por el Consejo Superior de Educación mediante acuerdo N° 07-64-2016.

- 2.10. Lo anterior, se evidencia en una actuación institucional orientada a atender en forma reactiva las demandas de corto plazo que generan los efectos de esas variables; por ejemplo, el Marco Nacional de Cualificaciones no considera la valoración de los efectos demográficos; se crean especialidades técnicas específicas por solicitud de un sector empresarial, sin analizar la demanda laboral futura; se contrata personal docente con base en el comportamiento histórico de la matrícula de estudiantes, sin tomar en cuenta los efectos futuros del cambio demográfico en las diferentes regiones del país.
- 2.11. Asimismo, pese a la existencia del SINETEC, se identificó la ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional formalmente implementados, que contribuyan a que los principales actores que participan de la EFTP, definan y ejecuten políticas, estrategias y acciones sistematizadas e integradas para gestionar y mitigar los efectos del cambio demográfico en la oferta de servicios propios de esa modalidad educativa.
- 2.12. En lo concerniente a los planes específicos de los oferentes públicos de EFTP, se determinó que el enfoque demográfico con visión de mediano y largo plazo no forma parte los insumos considerados prioritarios para la formulación de sus planes institucionales, o a lo sumo es de limitado alcance<sup>9</sup>. Tampoco consideran las acciones de largo plazo requeridas para atender la transición demográfica<sup>10</sup> en el marco de implementación y cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030, que aseguren una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas, sin dejar a nadie atrás.
- 2.13. Por su parte, si bien existen procesos de evaluación y seguimiento a políticas y programas de la EFTP, no se mide el desempeño y contribución de esa modalidad educativa en el corto, mediano y largo plazo, respecto a la productividad, innovación y mejora de la calidad del empleo.

#### **RECURSOS FINANCIEROS E INFRAESTRUCTURA DISPONIBLES PARA GESTIONAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO**

- 2.14. Del análisis de la gestión de los recursos financieros e infraestructura de los oferentes de EFTP, se determinaron las siguientes situaciones:
- En Costa Rica como se ha mencionado en párrafos anteriores, no se han definido actividades específicas que permitan realizar una efectiva valoración del impacto del cambio demográfico en la EFTP, con el fin de definir con mayor precisión los requerimientos financieros, de infraestructura y personal docente en el corto, mediano y largo plazo, de manera que se pueda gestionar o mitigar los efectos que dicho cambio pudiera generar y así propiciar un uso eficiente de los recursos disponibles.
  - Así las cosas, al comparar y valorar las proyecciones de la estimación al año 2025 de la población con edades comprendidas entre 10 y 19 años de edad<sup>11</sup>; y, la cantidad de colegios del MEP disponibles actualmente por distrito, se determinó que:
    - El 35,2% (77) de los 219 colegios técnicos profesionales diurnos y nocturnos se ubican en distritos en los cuales se espera un decrecimiento aproximado del 15,6% en promedio en la población en ese rango de edad.

<sup>9</sup> En el caso de INA, dentro del nuevo Plan Estratégico Institucional, la temática demográfica es una de las que se considerará para la toma de decisiones en relación con la oferta que brinda esa institución.

<sup>10</sup> MIDEPLAN. Costa Rica Post 2030. Principales retos al 2050.

<sup>11</sup> Estadísticas demográficas. 2011 – 2025. Proyecciones nacionales. Población total proyectada al 30 de junio por grupos de edades, según provincia, cantón, distrito y sexo, INEC.

- En el 59,8% (46) de esos 77 colegios, la matrícula de estudiantes presentó un comportamiento decreciente de aproximadamente el 4,4% en promedio, en el período 2010-2017.
- c) Respecto a la definición de las necesidades financieras, de infraestructura y personal docente, el INA, CUNLIMON, CUC y UTN, no cuenta con un análisis del impacto esperado del cambio demográfico en los cantones de mayor afectación donde se ubica su población meta<sup>12</sup>.
- d) Tampoco se han gestionado alianzas estratégicas o convenios de cooperación entre instituciones públicas o privadas que ofrecen el servicio de EFTP en Costa Rica, que permitan realizar actividades relacionadas con el uso compartido de las instalaciones y recursos disponibles, incluyendo personal docente. Lo anterior, con el fin de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos; así como la definición de acciones tendentes a lograr una mejor gestión del riesgo que representa los efectos del cambio demográfico en la prestación del servicio de esa modalidad educativa.

**HALLAZGO 1.2. LAS ACCIONES REALIZADAS POR LOS OFERENTES PÚBLICOS DE EFTP PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS DIFERENTES MODALIDADES EDUCATIVAS NO HAN SIDO SUFICIENTES PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO**

- 2.15. El resultado de aplicar una herramienta de verificación de las políticas, estrategias y planes institucionales de los principales actores y responsables de las entidades públicas encargadas de impartir la EFTP en Costa Rica, permitió evidenciar que las acciones realizadas por esas entidades con el fin de propiciar el fortalecimiento de esa modalidad, a partir de las estrategias definidas para el cumplimiento de sus objetivos de creación, no han sido implementadas de forma integral ni coordinada entre esos actores, lo cual reduce su efectividad como herramientas de mitigación ante los efectos del cambio demográfico, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 3 ACCIONES PARA EL FOMENTO DE LA EFTP**

ACCIONES PARA FOMENTAR	MEP	INA	CUC	CUNLIMÓN	UTN
El emprendedurismo	Si	Si	Si	No	Si
La educación dual	Parcial	No	No	No	Si
La EFTP continua y reinserción	Parcial	No	No	No	No
Las competencias y habilidades blandas	Si	Parcial	No	No	Si
La calidad docente	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial

Fuente: Elaborado por CGR según información proporcionada por cada institución

**FOMENTO AL EMPRENDEDURISMO**

- 2.16. A nivel nacional, el accionar tanto del INA como del MEP debe responder al objetivo general de la Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018<sup>13</sup>. A nivel institucional, el MEP por medio de la Nueva Política Educativa y la UTN mediante su Ley Orgánica y el Plan Institucional de Desarrollo Estratégico 2011-2021 (PIDE), aspiran a implantar las mejores prácticas en materia de innovación y de emprendedurismo como ejes transversales en los diversos procesos académicos, programas y acciones que contribuyan a fortalecer las capacidades de las personas para propiciar una mayor productividad e inserción en el mercado laboral impulsando el desarrollo de habilidades e incorporando la innovación, el desarrollo tecnológico y competencias empresariales. Asimismo, la UTN y el

<sup>12</sup> Entre ellos, según estimaciones realizadas, Cartago, Turrialba, Limón, Puntarenas, Mora, Limón, Siquirres, Puntarenas, Atenas, Alajuela, Cartago y Ciudad Quesada.

<sup>13</sup> Sección 4.1.3 de la Política.

INA desarrollan programas especiales incorporando dichos elementos en la capacitación del personal de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- 2.17. No obstante, según criterio del MTSS, las acciones que se llevan a cabo por parte de los oferentes de EFTP, no son suficientes, ya que éstas deben ser acompañadas de la incorporación en los programas educativos de temas relacionados con el establecimiento de generación y conformación de empresas que se desenvuelvan en una forma competitiva y con mayor productividad en actividades propias de un marco de actividad económica formal, así como en la búsqueda de fomentar la creación y el desarrollo de centros de incubación de empresas sustentadas en la innovación y el emprendedurismo.

## **EDUCACIÓN DUAL**

- 2.18. La experiencia acumulada a partir de la implementación de un Plan Piloto<sup>14</sup> por parte del MEP tendente a valorar las bondades de la educación dual, permitió evidenciar una debilidad en su aplicación ya que se desarrolló en forma conjunta compitiendo entre sí con el plan de estudios vigente. Tal situación, propició que se tuvieran que realizar ajustes para permitirle al estudiante realizar las prácticas sin descuidar la parte académica, aunado a ello, no se contaba de previo con los acuerdos pertinentes para facilitar el acceso de los estudiantes a las prácticas “in situ” en el momento oportuno, lo cual limita la efectividad de los beneficios que ofrece ese tipo de educación para el estudiante.
- 2.19. La situación descrita se ratifica precisamente en el hecho de que el acceso a ese tipo de educación, únicamente, es posible cuando el sector productivo lo permita, según la necesidad y la demanda del mercado, por lo que, se requiere de previo contar con un mapeo de las necesidades del Sector, el cual debe ser coordinado y acordado con los empresarios y demás actores participantes en el proceso para asegurar la efectividad del programa.
- 2.20. Por su parte, con el fin de fortalecer las bondades de la educación dual y amortiguar el impacto de las debilidades encontradas en la implementación del proyecto piloto mencionado supra, se han llevado a cabo diálogos entre los diferentes actores participantes, para introducir formalmente un sistema dual de aprendizaje y regular la situación contractual de los estudiantes en el lugar de trabajo, para lo cual, se ha estado analizando una propuesta legislativa que contemple aspectos relacionados con la remuneración de los estudiantes, incluyendo las contribuciones a la seguridad social.
- 2.21. Adicionalmente, la UTN ha establecido la Cátedra de Educación Dual, así como la transición de la institución educativa al mundo del trabajo y el acompañamiento y monitoreo en proyectos de educación dual, con el fin de identificar y sistematizar las buenas prácticas para el fortalecimiento de la EFTP. No obstante, el esfuerzo realizado no ha sido coordinado con el MEP para aprovechar la experiencia de los participantes en el Proyecto Piloto señalado en párrafos anteriores.
- 2.22. Por su parte, el INA<sup>15</sup>, CUC y CUNLIMON tampoco han ejecutado acciones tendentes a incluir la educación dual dentro de sus programas de estudio; sin embargo, concuerdan en que, si bien se han realizado esfuerzos para implementarla, Costa Rica aún está lejos de contar con un modelo que asegure el cumplimiento de los objetivos propios de ese tipo de educación. Además, según señala el MTSS no se ha logrado llegar a un consenso entre los diferentes actores que permita formular una política integral a nivel nacional que

<sup>14</sup> En febrero de 2017 se inició un programa piloto de educación dual en el sector automovilístico para estudiantes de secundaria.

<sup>15</sup> El INA indica que cuenta con 39 programas en modalidad dual, así como con convenios con organizaciones del sector privado en esta materia.

incorpore las particularidades específicas de cada una de las entidades oferentes del servicio, y, tampoco se ha definido con meridiana claridad quién será el ente rector encargado de la materia.

### **EFTP CONTINUA Y REINSERCIÓN DE ADULTOS Y/O ADULTOS MAYORES**

- 2.23. En la auditoría realizada no fue posible evidenciar la existencia de acciones o estrategias formalmente definidas, que permitan atender el aprendizaje o actualización de conocimiento a personas adultas y adultas mayores, en condiciones de calidad y adaptándose a sus necesidades, tal como se establece en la Agenda 2030.
- 2.24. En línea con lo anterior, en lo que respecta al aprendizaje permanente y reinserción laboral de adultos y/o adultos mayores, no existe a nivel nacional una política vigente en esa materia, los programas (por ejemplo Empléate del MTSS) van dirigidos a jóvenes; no obstante, los oferentes de EFTP, de manera aislada, disponen de programas, talleres y cursos libres de corte “recreativo” destinados específicamente a esa población. Por su parte, el MTSS ha definido su estrategia, prioridades y recursos en esta temática principalmente en poblaciones de pobreza y/o pobreza extrema, lo cual deja a las demás poblaciones en un segundo nivel de prioridad y prácticamente sin posibilidades de acceso.
- 2.25. Con el objetivo de disminuir la brecha digital y la exclusión social de adultos y adultos mayores, tanto el CUC como la UTN en alianza con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, utilizan los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) para que sus estudiantes capaciten a esa población en el uso y manejo de computadoras y alfabetización digital. Sin embargo, esos programas de capacitación no han sido formalizados ni integrados de manera estratégica para amortiguar los efectos del cambio demográfico, máxime que la población con edad superior a los 65 años es la que se espera tenga una mayor incidencia en la tasa de dependencia conforme Costa Rica se acerque al año 2050.
- 2.26. En adición a lo anterior, a partir del año 2011, el Consejo Superior de Educación, formalizó un acuerdo para que por medio del MEP, se de la apertura de secciones nocturnas técnicas que faciliten la inserción del adulto y/o adulto mayor a la EFTP. Una debilidad de ese tipo de educación se encuentra en aspectos propios de la formación, contratación y evaluación del desempeño del personal docente encargado de impartirla, así como la falta de oportunidad en la implementación de los ajustes requeridos en los planes de estudio.
- 2.27. Por su parte, el INA se encuentra en un proceso de valoración para incluir en su próximo Plan Estratégico Institucional (PEI) políticas y programas para el aprendizaje permanente y reinserción en el mercado laboral de adultos y adultos mayores; sin embargo, producto de la poca claridad respecto a ese tema, consideran que el país debe definir previamente lo que se requiere y/o espera de esos programas. Tal situación podría incrementar el riesgo de materialización de los efectos del cambio demográfico por no tomar acciones oportunas para su mitigación.
- 2.28. Por su parte, la UTN reconoce que no existe una política vigente, pero una de las prioridades asignadas al Área de Extensión -actualmente en proceso- es la creación de un programa de educación permanente y formación continua para egresados de la Universidad, así como profesionales en general.
- 2.29. Dentro de las razones por las cuales no existen programas específicos para la reinserción de adultos y adultos mayores, los oferentes de EFTP mencionan la limitada cantidad de docentes con la que cuenta cada uno de esos centros formativos y la incapacidad de destinar tiempo y recursos para capacitarlos en el manejo y trato a personas en edades avanzadas. No obstante, las justificaciones señaladas por los responsables de las

entidades públicas oferentes de EFTP, la principal razón para no atender oportunamente los requerimientos de la población mayor a 65 años se encuentra en que, los efectos del cambio demográfico no han sido considerados adecuadamente como insumos primordiales en los procesos de formulación de las políticas y estrategias tanto a nivel nacional como institucional.

### **COMPETENCIAS Y HABILIDADES BLANDAS**

---

- 2.30. A nivel institucional, el MEP contempla el tema de competencias y habilidades blandas, en la Nueva Política Educativa, la cual define un listado de competencias<sup>16</sup> que el perfil de salida del egresado de EFTP debe dominar. Asimismo, la UTN cuenta con un modelo educativo<sup>17</sup> y dispone de políticas especiales para el desarrollo de competencias blandas cuyo propósito está centrado en que los estudiantes adquieran las competencias y conocimientos básicos que se requieren en el proceso de formación.
- 2.31. Por su parte, se evidenció que los colegios universitarios de Cartago y Limón, no incorporan dentro de sus programas formativos el desarrollo de competencias o habilidades blandas, mientras que el INA las incorpora en algunos programas técnicos<sup>18</sup>.
- 2.32. Sobre el particular, dichas instituciones consideran que el país no ha formulado políticas en materia de EFTP sobre el tema, ni tampoco se tiene un concepto claro de qué se entiende por habilidades blandas, sino que existen esfuerzos aislados por parte de las instituciones encargadas de impartir EFTP.
- 2.33. Según la posición del MTSS, el país le apostó a las competencias técnicas (habilidades duras), razón por la cual las habilidades blandas no se han incorporado de lleno en los programas de estudio. De acuerdo con ese Ministerio, la tendencia actual de algunas empresas es contratar personas con fuertes habilidades blandas y desarrollar vía capacitación, las habilidades técnicas.

### **CALIDAD DOCENTE**

---

- 2.34. A partir de los distintos marcos jurídicos que rigen a las instituciones fiscalizadas se determinaron diferencias significativas en cuanto a los procedimientos de contratación de docentes. Por ejemplo, CUC, CUNLIMON y UTN lo hacen según su propia normativa<sup>19</sup>.
- 2.35. La contratación de docentes de EFTP por parte del MEP, se rige por lo estipulado en el Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil, relativo a la carrera docente<sup>20</sup>, que además de requerir el cumplimiento de una serie de exigencias, estipula la aplicación de una misma prueba de idoneidad para los docentes de educación primaria, secundaria académica y técnica, sin distinción de las necesidades específicas que requieren las especialidades técnicas impartidas por ese Ministerio.
- 2.36. En línea con lo anterior, y con el fin de propiciar una mejora en el conocimiento de los docentes, el MEP cuenta con el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez

---

<sup>16</sup> Clasificadas en cuatro dimensiones: Formas de Pensar, Formas de Vivir en el Mundo, Formas de relacionarse con otros y Herramientas para integrarse al mundo.

<sup>17</sup> Compuesto por cuatro ejes transversales: Innovación, Calidad, Ambiente y Emprendedurismo

<sup>18</sup> El INA indica que por normativa sus programas de formación incorporan las habilidades blandas.

<sup>19</sup> Reglamento de Concursos y Selección de Personal del Colegio Universitario de Cartago. Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Colegio Universitario de Limón. Reglamento de Participantes en Servicios de Capacitación y Formación Profesional del Instituto Nacional de Aprendizaje. Normas de Reclutamiento y Selección de los Funcionarios de la Universidad Técnica Nacional.

<sup>20</sup> Estatuto de Servicio Civil, Ley N° 1581.



Solano que se encarga de facilitar herramientas que coadyuven en el desempeño profesional de los docentes.

- 2.37. Por su parte, el INA cuenta con una política institucional para la dotación y promoción del recurso humano<sup>21</sup>, con accesibilidad a la capacitación continua para mantener actualizados los conocimientos de los docentes. Además, tienen un plan de conversión docente en el tema de tecnologías de información, procurando que todos sus funcionarios técnicamente se encuentren a un mismo nivel<sup>22</sup>. Ni el CUC ni el CUNLIMON cuentan con planes permanentes de aprendizaje docente; este último ejecuta la capacitación de cara a las necesidades institucionales.
- 2.38. En lo que respecta al establecimiento de mecanismos de la evaluación del desempeño de los docentes, se determinó que cada institución tiene metodologías distintas de evaluación. En concreto, el INA cuenta con una evaluación del desempeño al docente<sup>23</sup>, que contempla la gestión del desempeño y el compromiso de resultados. Además aplica una evaluación curricular<sup>24</sup> a los Servicios de Capacitación y Formación Profesional.
- 2.39. Por su parte, el CUC y el CUNLIMON aplican un cuestionario para la apreciación del desempeño anual, donde involucra tanto a los directores, docentes y estudiantes. Asimismo, la UTN tiene el proceso normado en el Reglamento de Evaluación del Desempeño Docente de los Académicos de la UTN<sup>25</sup>, y fundamenta sus objetivos en lo establecido su Estatuto Orgánico.
- 2.40. Al respecto, es importante destacar tal y como lo señala la OCDE<sup>26</sup> en diferentes documentos que en Costa Rica no existe un sistema de evaluación efectivo de los docentes, pues, en gran medida, sus evaluaciones de desempeño son un requisito administrativo, y prácticamente todos reciben calificaciones positivas, aunado a ello la carencia de apoyo continuo y oportunidades para el desarrollo profesional. Por tanto, la OCDE recomienda que se introduzcan mecanismos para alentar y apoyar a los docentes a aprender y desarrollarse, incluyendo el establecimiento de un marco para la evaluación y el desarrollo profesional.
- 2.41. Las situaciones descritas, se originan en la ausencia de una visión integrada y coordinada, así como a la falta de operación del SINETEC, que como órgano responsable de la integración de los diferentes niveles de educación técnica, promueva la definición de acciones sistemáticas de articulación horizontal e integración vertical de las instituciones públicas y privadas que imparten EFTP, la atención de las necesidades de los patronos, el aprendizaje en el trabajo, la formación permanente y el desarrollo profesional continuo para la inserción laboral del adulto y adulto mayor, con el propósito de promover personal capacitado que asuma el reto de ocupar empleos productivos que se lleguen a crear como respuesta al desafío que implica el cambio demográfico.
- 2.42. De no contar con acciones específicas que atiendan las previsiones demográficas antes indicadas, el país corre el riesgo de que las orientaciones estratégicas de la EFTP no respondan a las necesidades que genera el cambio estructural de la matriz productiva del país, respecto al uso eficiente del recurso económico, humano e infraestructura, la

<sup>21</sup> Su plan de formación docente se compone de los programas de planificación, ejecución y evaluación de los Servicios de Formación y Capacitación Profesional.

<sup>22</sup> Acuerdo 46-2011 JD.

<sup>23</sup> Procedimiento: URHPDRH04.

<sup>24</sup> Procedimiento: PGFST-01. Instructivo: IGFST11.

<sup>25</sup> Publicación en La Gaceta N°167 del 1 de septiembre de 2014.

<sup>26</sup> Análisis de la OCDE acerca de las políticas nacionales para educación: La Educación en Costa Rica y Revisión Destrezas más allá de la Escuela en Costa Rica. OCDE.

formación continua de la población adulta que se convierte en el grupo relevante de la fuerza laboral.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. En el ámbito de la gobernanza de la EFTP en lo que a transición demográfica se refiere, no existen, a nivel nacional ni institucional, directrices y lineamientos que aseguren la incorporación de acciones para gestionar y mitigar la materialización de los efectos de ese fenómeno, en los procesos de formulación de las políticas, estrategias y planes propios de las entidades oferentes de esa modalidad educativa.
- 3.2. Aunado a lo anterior, al carecerse de una prospección a nivel país que involucre en forma integral a todos los oferentes de EFTP, se limita la efectividad de las acciones que se lleguen a tomar en el corto, mediano y largo plazo, respecto a las estrategias propias de esa modalidad educativa, que permitirían a sus egresados contar con las capacidades y habilidades requeridas para mejorar su productividad, accesibilidad y nivel de respuesta a las exigencias del mercado laboral.
- 3.3. Así las cosas, se tiene un panorama donde pese a la existencia del SINETEC, cada entidad pública y privada oferente de EFTP realiza acciones de forma desarticulada en los temas de educación dual, competencias y habilidades blandas, reclutamiento, capacitación permanente y evaluación del desempeño docente. De continuar dicha situación los egresados de EFTP se podrán enfrentar con una barrera a la hora de emplearse por falta de experiencia laboral y carencia de aptitudes sociales, así como a limitaciones a la productividad de su trabajo, no solo por deficiencias formativas, sino por una gestión institucional descoordinada en los temas de calidad docente.
- 3.4. Además, en relación con el aprendizaje permanente y la reinserción laboral de adultos y/o adultos mayores, la ausencia también de una política y estrategia nacional que impulse la educación formativa, la actualización permanente y la reinserción laboral de este creciente grupo social, puede ser una limitante para que este conjunto etario tenga la posibilidad de reincorporarse a la fuerza laboral productiva y así amortiguar los efectos del cambio demográfico.

## 4. Disposiciones

---

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término 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 desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar

el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**AL MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN TÉCNICA DEL SINETEC O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Definir, formalizar e implementar los mecanismos que permitan el cumplimiento de las funciones asignadas al SINETEC mediante el decreto ejecutivo N° 27113-MP-PLAN, reformado por el DE N° 29425-MEP. Lo anterior, con el propósito de que los egresados cuenten con las herramientas formativas y prácticas necesarias para incrementar su productividad en el mercado laboral formal. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 30 de junio de 2019, una certificación en donde se acredite la definición y formalización de los mecanismos solicitados. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de junio de 2020 una certificación en donde se acredite su implementación. Además, deberán remitirse informes sobre el avance en el cumplimiento de esta disposición, el 31 de octubre de 2019 y el 28 de febrero de 2020. (Ver Hallazgos 1.1 y 1.2, párrafos del 2.1 al 2.42).

**AL LICENCIADO EDGAR MORA ALTAMIRANO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.5. Realizar un análisis prospectivo que considere la evaluación de los efectos de la transición demográfica sobre los requerimientos institucionales de oferta académica y programas de estudio; gestión de recursos financieros, humanos e infraestructura; calidad y evaluación docente; con el propósito de considerar las posibles implicaciones en el proceso de planificación estratégica institucional. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 31 de julio de 2019, una certificación en donde se acredite la realización del análisis solicitado. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de junio de 2020 una certificación en donde consten las acciones realizadas a partir de los resultados de dicho análisis en el proceso planificación estratégica institucional. Además, deberán remitirse informes sobre el avance en el cumplimiento de esta disposición, el 31 de octubre de 2019 y el 28 de febrero de 2020. (Ver Hallazgos 1.1 y 1.2, párrafos del 2.1 al 2.42).

**AL LICENCIADO ANDRÉS VALENCIANO YAMUNI EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.6. Realizar un análisis prospectivo que considere la evaluación de los efectos de la transición demográfica sobre los requerimientos institucionales de oferta académica y programas de estudio; gestión de recursos financieros, humanos e infraestructura; calidad y evaluación docente; con el propósito de considerar las posibles implicaciones en el proceso de planificación estratégica institucional. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 31 de julio de 2019, una certificación en donde se acredite la realización del análisis solicitado. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de junio de 2020 una certificación en donde consten las acciones realizadas a partir de los resultados de dicho análisis en el proceso planificación estratégica institucional. Además, deberán remitirse informes sobre el avance en el cumplimiento de esta disposición, el 31 de octubre de 2019 y el 28 de febrero de 2020. (Ver Hallazgos 1.1 y 1.2, párrafos del 2.1 al 2.42).

**A LA LICENCIADA KARLENY CLARK NELSON EN SU CALIDAD DE DECANA DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE LIMÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.7. Realizar un análisis prospectivo que considere la evaluación de los efectos de la transición demográfica sobre los requerimientos institucionales de oferta académica y programas de estudio; gestión de recursos financieros, humanos e infraestructura; calidad y evaluación

docente; con el propósito de considerar las posibles implicaciones en el proceso de planificación estratégica institucional. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 30 de junio de 2019, una certificación en donde se acredite la realización del análisis solicitado. Asimismo, remitir a más tardar el 20 de diciembre de 2019 una certificación en donde consten las acciones realizadas a partir de los resultados de dicho análisis en el proceso planificación estratégica institucional. (Ver Hallazgos 1.1 y 1.2, párrafos del 2.1 al 2.42).

**AL LICENCIADO MARCELO PRIETO JIMÉNEZ EN SU CALIDAD DE RECTOR DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.8. Realizar un análisis prospectivo que considere la evaluación de los efectos de la transición demográfica sobre los requerimientos institucionales de oferta académica y programas de estudio; gestión de recursos financieros, humanos e infraestructura; calidad y evaluación docente; con el propósito de considerar las posibles implicaciones en el proceso de planificación estratégica institucional. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 30 de junio de 2019, una certificación en donde se acredite la realización del análisis solicitado. Asimismo, remitir a más tardar el 20 de diciembre de 2019 una certificación en donde consten las acciones realizadas a partir de los resultados de dicho análisis en el proceso planificación estratégica institucional. (Ver Hallazgos 1.1 y 1.2, párrafos del 2.1 al 2.42).

**AL LICENCIADO MIGUEL GUEVARA AGÜERO EN SU CALIDAD DE DECANO DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.9. Realizar un análisis prospectivo que considere la evaluación de los efectos de la transición demográfica sobre los requerimientos institucionales de oferta académica y programas de estudio; gestión de recursos financieros, humanos e infraestructura; calidad y evaluación docente; con el propósito de considerar las posibles implicaciones en el proceso de planificación estratégica institucional. Remitir al Órgano Contralor a más tardar el 30 de junio de 2019, una certificación en donde se acredite la realización del análisis solicitado. Asimismo, remitir a más tardar el 20 de diciembre de 2019 una certificación en donde consten las acciones realizadas a partir de los resultados de dicho análisis en el proceso planificación estratégica institucional. (Ver Hallazgos 1.1 y 1.2, párrafos del 2.1 al 2.42).



\_\_\_\_\_  
**Gerente de Área**

\_\_\_\_\_  
**Asistente Técnica**

\_\_\_\_\_  
**Fiscalizador - Coordinador**

kbp