

Generalidades

Objetivo: El objetivo de la auditoría es determinar si las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP) para la adaptabilidad, accesibilidad y seguimiento del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria, cumplen con la normativa y prácticas aplicables con el propósito de dar continuidad a este servicio. En particular, el presente reporte tiene como finalidad comunicar las condiciones susceptibles de mejora que se identificaron respecto a la adaptabilidad de ese servicio.

Alcance y período: Este reporte abarca el análisis de la adaptabilidad del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria, entendida como las acciones definidas e implementadas por el MEP para adecuar su funcionamiento en este contexto en cada uno de los elementos señalados a continuación:

Figura N° 1 Elementos para la adaptabilidad



Fuente: Elaboración CGR, junio 2021.

El período evaluado comprende entre el 1 de marzo de 2020 y el 15 de junio de 2021, el cual puede ampliarse en los casos que se estime necesario. Este es el primer reporte de la auditoría, durante el proceso de fiscalización se emitirá un segundo reporte sobre la accesibilidad y un informe final que comprenderá, además, los resultados de la fiscalización sobre las acciones relacionadas con el seguimiento para la continuidad del servicio de educación primaria.

Relevancia: La adaptabilidad implica que un servicio se ajuste con base en las necesidades de la población ante condiciones sociales, económicas, tecnológicas u otras relevantes, por ejemplo mediante la digitalización, la simplificación de trámites, la disponibilidad de medios de atención y la adaptación de oficinas o espacios físicos, con el fin de garantizar su prestación continua, eficiente y eficaz. Esto se vuelve crítico ante la posible materialización de riesgos o en presencia de eventos que alteran las circunstancias normales, tal como la emergencia sanitaria.

Por lo anterior, la adaptabilidad del servicio de educación primaria ante la emergencia sanitaria es fundamental para el MEP, en procura de asegurar la continuidad educativa,

garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas; así como, el desarrollo de sus capacidades en los ámbitos académico, emocional y social. En ese sentido, resulta relevante evaluar el cumplimiento de las acciones definidas e implementadas por el Ministerio conforme a la normativa y prácticas aplicables.

Marco contextual:

La emergencia sanitaria ha provocado que más de 400.000 estudiantes de primaria se vieran afectados por el cierre de sus centros educativos; quienes, además han experimentado cambios en la forma en la que reciben su educación, la cual pasó de la presencialidad a la educación a distancia y posteriormente a una modalidad combinada - presencialidad y a distancia-.

Es por ello, que el MEP ha elaborado dos estrategias que tienen el propósito de dar continuidad al servicio de educación, las cuales ha denominado “Aprendo en Casa” que fue aplicada durante el año 2020; y, “Regresar” la cual se encuentra vigente en el año 2021. Dichas estrategias contemplan acciones que tienen el propósito de promover el trabajo a distancia; así como, la mediación pedagógica para la educación combinada.

Áreas de mejora identificadas

Como parte de las acciones desarrolladas por el MEP para la adaptación del servicio de educación primaria de una modalidad presencial a una a distancia o combinada, se determinó que las estrategias “Aprendo en Casa” y “Regresar” contemplan medidas para implementar canales alternativos que apoyen la mediación pedagógica, para la adaptabilidad del personal docente y para el aseguramiento de los aprendizajes base.

Específicamente, respecto a los canales de apoyo para la mediación pedagógica, se establecieron las bases para la comunicación digital entre docentes y estudiantes, lo que implicó la creación de cuentas de correo electrónico para cada estudiante¹ para el desarrollo de actividades de aprendizaje a distancia por medio de la plataforma digital de comunicación utilizada por el MEP. Además, se diseñaron las Guías de Trabajo Autónomo (GTA) como una herramienta de validación del aprendizaje y se utilizaron otros medios complementarios a dichas Guías, por ejemplo, radio y televisión con el programa Aprendo en Casa TV, para la transmisión de contenido educativo. Además, se desarrollaron materiales de lectura digital, vídeos pregrabados y aplicaciones de aprendizaje disponibles en el portal denominado Educ@tico².

Como parte de las acciones para promover la adaptabilidad docente, el MEP diseñó las orientaciones para desarrollar la mediación pedagógica en las modalidades de educación a distancia y combinada, así como, pautas para la elaboración de las GTA. Asimismo, durante el año 2020 proveyó actividades autoformativas en tópicos como el uso de aplicaciones ofimáticas, de la plataforma digital de

¹ Se crearon más de 1 millón de cuentas de correo electrónico, incluyendo estudiantes en condición migratoria irregular, y se cuenta con cerca de 722 mil usuarios activos en la plataforma digital de comunicación utilizada por el MEP.

² <https://www.mep.go.cr/educatico>.

comunicación y mediación de las guías de trabajo autónomo mediante esa plataforma³; talleres y webinarios; además, puso a disposición del personal docente recursos didácticos por medio de la Caja de Herramientas⁴.

En lo que corresponde al aseguramiento de los aprendizajes base, este elemento hace referencia a las acciones para la priorización de los aprendizajes para el curso lectivo 2020 en el programa de estudio de cada asignatura⁵, los cuales forman parte relevante para la adaptabilidad del diseño de la mediación pedagógica del curso lectivo 2021. Las acciones para ese fin están contenidas en las estrategias citadas; así como, en circulares y pautas para la orientación del docente emitidas desde el nivel jerárquico institucional; además, se definió que su implementación corresponde a las Direcciones Regionales de Educación, los supervisores de circuito, los directores de los centros educativos y el personal docente.

No obstante, se determinaron las siguientes oportunidades de mejora respecto a la adaptabilidad del servicio de educación en los tres elementos señalados anteriormente:

La adaptabilidad del servicio mediante canales alternativos de mediación pedagógica requiere mejoras para asegurar la prestación efectiva del servicio educativo

Los gestores públicos tienen la obligación de que su actividad se sujete a los principios fundamentales del servicio público para asegurar su continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en la necesidad social que satisfacen; así como, la igualdad en el trato de la población beneficiaria⁶. Para ello, no sólo es preciso adaptar los servicios, sino que se requiere proporcionar seguridad en las operaciones, para que sean eficientes, eficaces y se enmarquen dentro del ordenamiento jurídico y técnico, responsabilidad por la que deben velar las autoridades institucionales⁷.

Del análisis realizado, se desprende que las Guías de Trabajo Autónomo constituyen la herramienta principal definida por el MEP para la mediación pedagógica, complementadas por el contenido difundido por otros canales. Para aquellos estudiantes que no cuentan con acceso a internet o bien este es limitado o carecen de dispositivos electrónicos, el único recurso de mediación utilizado con el fin de adaptar y dar continuidad al servicio ha sido el envío físico de las GTA.

En esa línea, se determinó que tanto en las acciones definidas como en las orientaciones del proceso de educación a distancia y combinada; y, en las pautas para la elaboración de las GTA, se establece que la responsabilidad de garantizar que cada estudiante reciba las citadas guías recae sobre el personal docente y los directores de centros educativos, para lo cual cada centro definirá los medios y controles respectivos de acuerdo con su capacidad de organización interna.

³ 44.261 docentes participaron en el curso de mediación de GTA a través de la plataforma digital de comunicación y 106.548 participantes en los cursos de uso de aplicaciones ofimáticas y "Construyendo un entorno virtual de aprendizaje".

⁴ Contiene recursos para la capacitación docente, programas de estudio, plantillas de planeamiento didáctico con aprendizajes esperados y las habilidades, más de 1000 modelos de GTA y otros recursos.: <https://cajadeherramientas.mep.go.cr/app/>.

⁵ Los aprendizajes base fueron priorizados por las Asesorías Nacionales de cada asignatura, en razón de los criterios de pertinencia (resulta requisito para otros niveles de progreso cognitivo en un área curricular), relevancia (representa un nivel de centralidad curricular) y homogeneidad (puede ser abordado en varios niveles educativos).

⁶ Artículo 4 de la Ley General de Administración Pública, N° 6227.

⁷ Artículo 8 de la Ley General de Control Interno, N° 8292.

No obstante, el nivel central del MEP no ha definido e implementado mecanismos que le permitan conocer en detalle el nivel de entrega efectiva de las GTA, la frecuencia de uso de los diversos canales (por ejemplo, si se utilizó en mayor medida el envío físico junto a los paquetes de alimentos o en digital) y si estas se entregaron a la totalidad de la población estudiantil. Esta información resulta de relevancia para realimentar el proceso y realizar los ajustes requeridos, particularmente en atención a posibles modificaciones que permitan la adaptación efectiva del servicio.

Aunado a lo anterior, se determinó que la información respecto al uso de otros medios es limitada. Por ejemplo, en lo que respecta al uso de “Aprendo en casa TV”, el MEP únicamente cuenta con los resultados de una consulta realizada⁸ en el mes de diciembre de 2020 al personal docente; sin embargo, solo obtuvo respuesta del 0,5% (3.009) del total de docentes. De dicha consulta se desprende que el 36,2% de los consultados no habían visto los programas y el 18,3% no promovieron que sus estudiantes los vieran. En ese sentido, a pesar de la consulta realizada, no se ha implementado un esquema de seguimiento de los resultados de las acciones para la adaptabilidad del servicio mediante la definición de canales alternos de mediación pedagógica.

Adicionalmente, es relevante indicar que las acciones para adaptar el servicio de educación primaria desde su diseño no son aplicables para estudiantes en zonas alejadas con conectividad limitada. A modo de ejemplo, de acuerdo con la mencionada consulta que realizó el MEP a docentes, a la pregunta sobre las razones por las que no se ha promovido el uso de ese recurso el 81,7% no respondió, el 4% considera que no aportan significativamente al proceso educativo, el 2,4% que se debe a la falta de acceso de la población estudiantil a los canales de televisión, y el 0,9% desconocía de los programas⁹.

Asimismo, según datos del Departamento de Primer y Segundo Ciclo del MEP, a Julio de 2020 en las direcciones regionales de Cartago, Heredia y San José Norte el porcentaje de alumnos con disponibilidad de internet era de 85,6%, 85,5% y 81,3% respectivamente, mientras que para las direcciones regionales de Sula, Zona Norte Norte y Santa Cruz era de 0,4% 17,6% y 30,3% respectivamente, por lo que es necesaria la definición e implementación de acciones adicionales para adaptar los medios alternativos ofrecidos para la prestación del servicio educativo para estas poblaciones, siendo que las zonas rurales, indígenas, limítrofes y en los territorios insulares¹⁰ reflejan las citadas condiciones.

Así las cosas, resulta indispensable implementar mejoras respecto a la definición de los medios para la adaptabilidad del servicio de educación ante la emergencia sanitaria, ya que este no solo debe continuar, sino también adecuarse a la situación y al contexto, garantizando el derecho¹¹ a la educación inclusiva, equitativa y de calidad¹².

⁸ Ministerio de Educación Pública. Reporte del cuestionario sobre la implementación del proceso educativo a distancia durante el curso lectivo 2020, elaborado entre el 10 y 18 de diciembre de 2020.

⁹ El 11,1% señaló otras razones que no se explicitan en el documento y el 81,7% respondieron “nulo”.

¹⁰ Población estudiantil en las islas de Chira, Caballo y Venado.

¹¹ Artículo 1 de la Ley Fundamental de Educación, N° 2160.

¹² Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Debilidades relacionadas con el control, seguimiento y ajuste de las acciones para la adaptabilidad docente

En la coyuntura del COVID-19 alrededor del mundo, la interrupción del curso lectivo de forma generalizada dio paso a distintas acciones para que, en ese contexto, las personas responsables de la educación a nivel central, regional y local promuevan la adaptabilidad del personal docente. En ese sentido, diversos organismos internacionales¹³ exponen las acciones ejecutadas para fortalecer la labor docente en el entorno de la educación a distancia, las cuales se refieren en términos generales a crear plataformas digitales para facilitar la mediación pedagógica, capacitar al personal docente en cuanto al uso de tales plataformas, crear guías para la transmisión de los contenidos educativos, la detección temprana de situaciones vinculadas al trabajo docente, promover las clases virtuales, las aplicaciones de mensajería basadas en la web, la creación de biblioteca digital para docentes, entre otras.

Al respecto, del análisis realizado en este elemento se determinó que como parte del proceso de adaptabilidad docente se suministraron opciones formativas y autoformativas de cara a los instrumentos y estrategias de mediación pedagógica requeridos en las modalidades de educación a distancia y combinada. No obstante, esta oferta se encuentra a disposición del personal docente, sin el análisis correspondiente sobre sus posibilidades de conectividad y tenencia de dispositivos.

Asimismo, es relevante que las acciones para promover la adaptabilidad docente sean pertinentes y funcionales; sin embargo, no se han definido e implementado acciones que permitan al MEP evaluar, recibir realimentación y realizar los ajustes correspondientes acerca de las condiciones que enfrenta el personal docente respecto al uso de las herramientas tecnológicas puestas a su disposición y sobre las que recibieron capacitación.

Adicionalmente, se identificó que la información disponible respecto a la implementación de acciones de seguimiento sobre el uso de plataformas digitales por parte del personal docente data del mes de julio de 2020¹⁴. En esa línea, en dicho seguimiento se informa que en lo concerniente al uso de la plataforma digital de comunicación utilizada por el MEP u otros medios tecnológicos, aproximadamente el 39% de los docentes de los centros educativos la utilizan una vez a la semana o nunca han realizado una reunión o una jornada de trabajo por esos medios, mientras que el 60% los utiliza al menos dos veces por semana. Sin embargo, no se han definido e implementado acciones de control, seguimiento y corrección respecto a esos resultados, lo cual es un indicador de la brecha existente entre la adaptabilidad docente propuesta y la efectivamente obtenida.

Así las cosas, resulta fundamental que las actividades de adaptación del personal docente llevadas a cabo por el MEP, sean sujetas de mejora en procura de definir e implementar aquellos elementos de seguimiento y control que permitan verificar la utilidad y versatilidad de las herramientas puestas a disposición para los distintos escenarios educativos en procura de promover la adaptabilidad de ese personal como elemento esencial del proceso de aprendizaje de la población estudiantil.

¹³ Informe de políticas: La Educación durante la COVID-19 y después de ella de las Naciones Unidas. Educar en pandemia: entre el aislamiento y la distancia social del Banco Interamericano de Desarrollo. La Educación en tiempos de la pandemia de COVID-19, CEPAL-UNESCO y The State of school education. One year into the COVID Pandemic, OCDE.

¹⁴ MEP. Cuestionario sobre implementación de Apoyo educativo a distancia. Julio 2020.

Se requiere el establecimiento de mecanismos para verificar que se adaptan los aprendizajes base requeridos en la población estudiantil

Las prácticas internacionales¹⁵ señalan que las acciones para adaptar los aprendizajes se centran en priorizar los objetivos del plan de estudios, es decir, definir lo que se debe aprender durante el período de distanciamiento social.¹⁶ Para lo anterior se desarrollan orientaciones didácticas y estrategias para cada uno de los objetivos priorizados, ajustables a los distintos contextos con el objetivo de guiar al personal docente en su implementación, ya sea presencial o a distancia, lo cual será complementado con otros recursos pedagógicos¹⁷; además, se identifica la importancia de definir metas de aprendizaje y su correspondiente plan de evaluación¹⁸.

Asimismo, mediante la Estrategia Regresar el MEP dispuso que se debe diseñar una guía de priorización de los indicadores de aprendizajes esperados, niveles de logro o resultados de aprendizaje y criterios de desempeño para 2020- 2021-2022¹⁹. Además, se estableció que la persona docente deberá desarrollar las estrategias de mediación pedagógica que posibiliten el desarrollo del programa de estudio completo de cada asignatura, año y ciclo, conjugar el conocimiento del programa de estudio de 2020 y 2021 para poder asociar los procesos según una secuencia pedagógica que debe ser planificada.

No obstante, se determinó que la ejecución de las acciones definidas por el MEP con el fin de adaptar los aprendizajes de los estudiantes se delegó al personal docente sin que se establecieran los mecanismos que permitirán verificar que dichas acciones son implementadas por parte del personal responsable; así como generar información respecto a su efectividad en cada centro educativo, para cada nivel y asignatura, en términos de la definición y cumplimiento de metas de aprendizaje; así como, las acciones para ejecutar la evaluación respectiva.

Lo anterior, resulta relevante en procura de contar con información para la toma de decisiones respecto al aseguramiento de los aprendizajes base y la adaptación de las acciones para la articulación de los cursos lectivos 2020 y 2021. Adicionalmente, ante la incertidumbre respecto a la duración de la situación de emergencia y eventuales interrupciones en el servicio educativo, los mecanismos citados le permitirán al nivel central del MEP continuar y realimentar de manera dinámica la adaptación del servicio.

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades

¹⁵ Organización de Naciones Unidas. Informe de políticas: La Educación durante COVID-19 y después de ella. Agosto 2020.

¹⁶ OECD. Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19.

¹⁷ EDUCACION 2020: ¿Priorización curricular, qué? 5 claves para entender qué cambia en el currículum escolar debido a la pandemia.

¹⁸ EDUCARCHILE: Recomendaciones y herramientas para implementar la priorización curricular.

¹⁹ MEP. Estrategia Regresar. Acción estratégica 5.8 . Priorización de los aprendizajes esperados y fortalecimiento del apoyo educativo a distancia.