



INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN ESCUELAS UNIDOCENTES

2023

17 de julio de 2023

Informe N° DFOE-CAP-IAD-00003-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades
Auditoría Operativa - Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	7
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	7
OBJETIVO.....	7
ALCANCE.....	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	8
METODOLOGÍA APLICADA.....	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	9
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	10
2. RESULTADOS.....	11
EFICACIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN ESCUELAS UNIDOCENTES.....	11
Debilidades en la cobertura geográfica y de las asignaturas complementarias y en el seguimiento de los resultados del aprendizaje de los alumnos.....	12
Debilidades en la definición de las competencias profesionales para los docentes de escuelas unidocentes.....	23
EFICIENCIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN ESCUELAS UNIDOCENTES.....	28
Existen desigualdades en la eficiencia del servicio de educación primaria impartido por el MEP en escuelas unidocentes.....	28
3. CONCLUSIÓN.....	35
4. DISPOSICIONES.....	36

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Disponibilidad de recursos tecnológicos de las escuelas unidocentes. Agrupación por Dirección Regional de Educación. Año 2021	18
Gráfico 2. Disponibilidad de recursos tecnológicos de las escuelas unidocentes. Agrupación por Dirección Regional de Educación. Año 2021	18
Gráfico 3. Inversión promedio por estudiante de escuelas unidocentes y no unidocentes en un radio no mayor de 3 Km de una escuela unidocente. Años 2019 - 2022	31

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Listado de siglas	10
Cuadro 2. Porcentaje de escuelas unidocentes que recibieron las asignaturas detalladas, Años 2019 - 2022	12
Cuadro 3. Porcentaje de escuelas que han recibido las asignaturas detalladas, Año 2022	13
Cuadro 4. Valores extremos de cobertura de materias complementarias por Dirección Regional de Educación. Año 2022	14
Cuadro 5. Notas promedio en las materias básicas de los alumnos de escuelas unidocentes. Año 2021 y 2022	14
Cuadro 6. Extremos de notas promedio en las materias básicas considerando algunas Direcciones Regionales de Educación. Año 2022	15
Cuadro 7. Transferencias y cantidad de beneficiarios del servicio de alimentación en escuelas unidocentes. Años 2019, 2020 y 2021	21
Cuadro 8. Transferencias y cantidad de beneficiarios de Transferencias Monetarias Condicionadas en escuelas unidocentes. Años 2019, 2020 y 2021	21
Cuadro 9. Porcentajes de formación administrativa de los unidocentes por Dirección Regional de Educación. Año 2022	26
Cuadro 10. Valores porcentuales de Aprobados, Aplazados, Reprobados, repitentes y excluidos en escuelas unidocentes y escuelas no unidocentes. Años 2018 y 2022	29
Cuadro 11. Valores promedios más altos y más bajos por Dirección Regional de Educación de variables educativas. Año 2022	29
Cuadro 12. Estructura de remuneraciones de escuelas unidocentes y no unidocentes sujeta a análisis. Promedio de los años 2019 a 2022	30
Cuadro 13. Estructura de las transferencias de escuelas unidocentes y no unidocentes. Valores promedio de los años 2019 a 2022	30
Cuadro 14. Diferencias más significativas (o relevantes) de inversión promedio por estudiante entre escuelas unidocentes y no unidocentes en un radio de 3 km. Año 2022	33
Cuadro 15. Diferencias máximas y mínimas de inversión promedio por estudiante de escuelas unidocentes y no unidocentes analizadas por dirección regional. Años 2019 a 2022	33

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito determinar la eficiencia y eficacia del Servicio de educación primaria impartido en escuelas unidocentes del Ministerio de Educación Pública, con el propósito de promover mejoras que incrementen el valor público del citado servicio y su contribución con el cumplimiento del objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2022.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Servicio de educación primaria de I y II ciclos impartido por el Ministerio de Educación Pública en escuelas unidocentes es importante por cuanto permite a la niñez de comunidades rurales, ingresar al sistema educativo costarricense y tener acceso a los diferentes niveles de formación, garantizando una educación inclusiva, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje a las personas estudiantes, esto en línea con lo establecido en el objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En virtud de lo anterior, la fiscalización de la eficiencia y eficacia del servicio de educación primaria de I y II ciclos impartido por el Ministerio de Educación Pública en escuelas unidocentes es relevante por cuanto este servicio es brindado en el 32,1% del total de centros educativos del país, con una inversión anual por estudiante de aproximadamente ₡2,0 millones y una matrícula equivalente al 3,3% respecto de la matrícula en escuelas públicas de educación primaria, beneficiando en el 2022 a 8.829 (52,5%) hombres y 7.997 mujeres (47,5%).

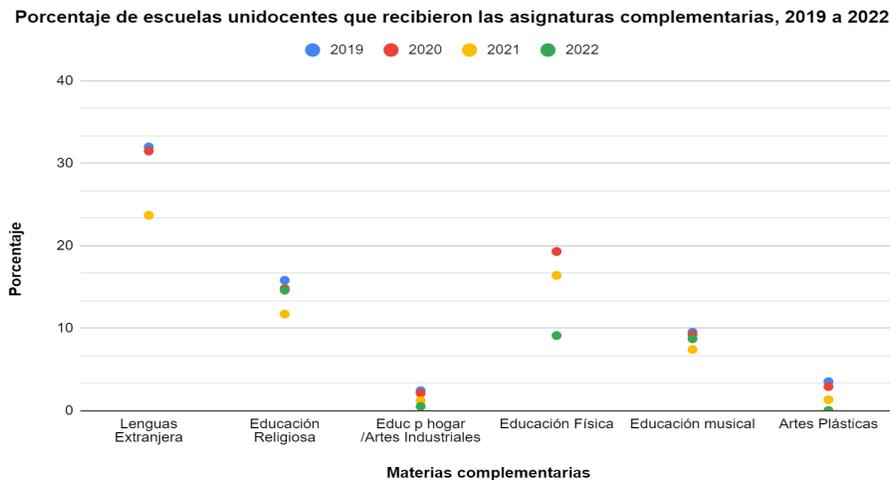
¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El servicio de educación primaria ofrecido por el Ministerio de Educación Pública en escuelas unidocentes revela un nivel básico de eficacia y eficiencia, por cuanto no ofrece igualdad de oportunidades de acceso y desarrollo de habilidades para los estudiantes de I y II ciclo que asisten a estas escuelas; asimismo, la inversión por alumno es 102,3% en promedio más elevada en comparación con las escuelas no unidocentes ubicadas a 3 km de distancia.

*En cuanto a la **eficacia**, si bien las calificaciones obtenidas por los estudiantes en las materias básicas durante los años 2021 y 2022 alcanzaron en promedio un 85,1%, el porcentaje de órdenes sanitarias en condición crítica en estas escuelas es bajo (5%) y se ubican principalmente en zonas rurales (85,6%). Por su parte, se determinaron brechas importantes en la pertinencia del aprendizaje, las capacidades docentes, en las acciones para la permanencia de los estudiantes y en la disponibilidad de banda ancha, conforme se detalla a continuación.*

*En **pertinencia del aprendizaje** se determinó un nivel básico de eficacia en virtud de que el Ministerio carece de información confiable respecto del cumplimiento de las lecciones y del plan de estudios que reciben los estudiantes que asisten a las escuelas unidocentes; asimismo, en*

promedio, solo un 47,3% de las escuelas unidocentes son cubiertas con alguna de las materias complementarias del plan de estudios, según se muestra en el siguiente gráfico:



Respecto a las **capacidades docentes** se determinaron debilidades que podrían incidir en la eficiencia y eficacia con que se presta el servicio de educación en escuelas unidocentes. Lo anterior, debido a que el perfil para el docente de estas escuelas no especifica el nombre ni la definición de las competencias personales y técnicas requeridas y se limita la tenencia de bachiller universitario en enseñanza primaria o profesor de primaria. Asimismo, el manual utilizado para la evaluación anual del desempeño de la carrera docente no considera los comportamientos asociados a los factores contemplados en este y su respectiva escala de evaluación.

Adicionalmente, se evaluó la formación administrativa de los docentes, las habilidades para el desarrollo humano y las competencias digitales, determinando un nivel básico de logro de eficacia ya que solo el 33,8% de los docentes cuentan con formación administrativa requerida para su desempeño como directores de estos centros educativos; y, se carece de información sobre los otros dos elementos.

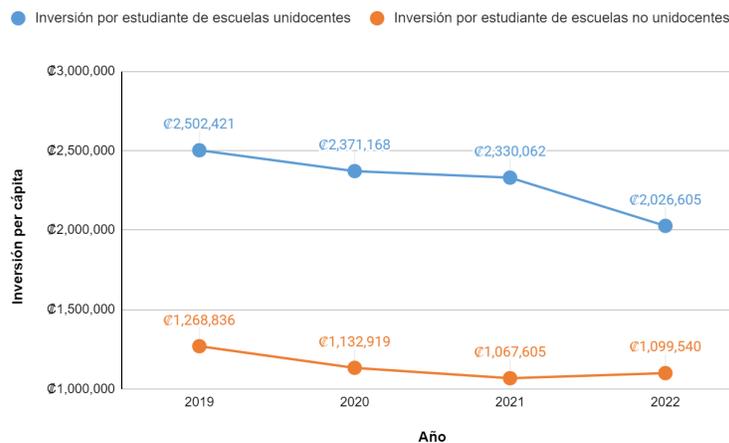
En cuanto a las acciones para **mantener** a los estudiantes dentro del sistema educativo, el nivel que muestra este servicio es **inicial** en virtud de que el servicio no ha mantenido los recursos otorgados para alimentación de las personas estudiantes por encima del crecimiento de los beneficiarios; es decir, aunque se beneficia a más estudiantes, pasando de 16.347 en 2019 a 16.718 en 2021, el monto del beneficio ha disminuido en el tiempo, pasando de ¢5.872 millones en 2019 a ¢5.165 millones en 2021.

Por su parte, el nivel de **infraestructura** asociado a las condiciones físicas y de acceso a tecnología para la prestación del servicio es **intermedio**, debido a que solo el 10% de las escuelas unidocentes tenían en el 2021 acceso al ancho de banda mínimo, limitando el acceso del personal docente y el estudiantado al aprovechamiento de herramientas tecnológicas. Debe

advertirse que en relación con dicho acceso, la situación antes descrita es similar para las escuelas de primaria no unidocentes cercanas.

En cuanto a la **eficiencia del servicio**, si bien el índice aplicado sobre los resultados académicos sobrepasa el 87% en el periodo 2018-2022, los obtenidos en los años 2018 y 2022 muestran una disminución que afecta la eficiencia interna del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes, debido, por ejemplo, al pasar el promedio de aprobados de 98,03% en el 2018 a 95,6% en el 2022.

Asimismo, al realizar un análisis comparativo de la inversión por estudiante entre escuelas unidocentes y no unidocentes ubicadas en un radio de no más de 3 km, se evidenció que en promedio, la inversión anual por estudiante en ese periodo fue de ₡2.307.564,0 en las escuelas unidocentes, mientras que en las no unidocentes fue de ₡1.142.225,0. Además, en el 84% de los casos con la condición antes descrita (247 de 294), la inversión por estudiante es mayor que la de sus pares no unidocentes, según se muestra en el siguiente gráfico:



¿QUÉ SIGUE?

Con el propósito de promover mejoras en la eficacia y la eficiencia del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes se giran disposiciones a ese Ministerio para que se implementen: mecanismos que permitan la consolidación e integración de información para dar seguimiento a los niveles de aprendizaje de las escuelas unidocentes; acciones para aumentar la cobertura de las materias complementarias en escuelas unidocentes, acciones para la atención de órdenes sanitarias y para la disposición en los centros educativos unidocentes del ancho de banda requerido; además para que se definan, oficialicen y comuniquen las competencias, sus respectivos comportamientos asociados y la escala de valoración para el reclutamiento, selección y evaluación del desempeño del puesto "Profesor de Enseñanza Unidocente (I y II ciclos).

Asimismo, se emiten disposiciones para que se implemente una estrategia con el propósito de reducir las brechas del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes a nivel nacional y por Dirección Regional de Educación considerando entre otros elementos los resultados de este informe.

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

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA AUDITORÍA OPERATIVA DEL SERVICIO DE
EDUCACIÓN PRIMARIA EN ESCUELAS UNIDOCENTES**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El Servicio de educación primaria de I y II ciclos impartido por el Ministerio de Educación Pública en escuelas unidocentes es importante por cuanto permite a la niñez de comunidades rurales, ingresar al sistema educativo costarricense y tener acceso a los diferentes niveles de formación, garantizando una educación inclusiva, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje a las personas estudiantes, esto en línea con lo establecido en el objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 1.2. En virtud de lo anterior, la fiscalización de la eficiencia y eficacia del servicio de educación primaria de I y II ciclos impartido por el Ministerio de Educación Pública en escuelas unidocentes es relevante por cuanto este servicio es brindado en el 32,1% del total de centros educativos del país, con una inversión anual por estudiante de aproximadamente ₡2,0 millones y una matrícula equivalente al 3,3% respecto de la matrícula en escuelas públicas de educación primaria, beneficiando en el 2022 a 8.829 (52,5%) hombres y 7.997 mujeres (47,5%).
- 1.3. Así las cosas, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 17, 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO

- 1.4. Determinar la eficiencia y eficacia del servicio de educación primaria impartido en escuelas unidocentes del Ministerio de Educación pública con el propósito de promover mejoras que incrementen el valor público del citado servicio y su contribución con el cumplimiento del objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprendió el análisis del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes en el período que va desde el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de

2022. Para ello se definió el Servicio de educación primaria en escuelas unidocentes como la oferta educativa que permite a personas en las escuelas calificadas por el MEP como unidocentes, en zonas de baja densidad poblacional o zonas rurales dispersas, el acceso y permanencia a la educación de I y II ciclo, en la que se desarrollan actividades de aprendizaje, utilizando estrategias pedagógicas específicas y recursos formativos para su desarrollo.

- 1.6. El análisis de la eficiencia y de la eficacia de ese servicio se realizó considerando las siguientes conceptos:
- a) **Pertinencia del aprendizaje:** Considera los resultados obtenidos por las personas estudiantes de escuelas unidocentes en el aprendizaje de las asignaturas de educación primaria -I y II Ciclos de la Educación General Básica-, así como la impartición completa del Plan de Estudios respectivo.
 - b) **Capacidades docentes:** Comprende la formación administrativa del docente de escuelas unidocentes, habilidades para el desarrollo humano y competencias digitales, estas últimas definidas por el MEP en el Modelo para la inclusión de tecnologías digitales en educación.
 - c) **Infraestructura:** Considera las condiciones físicas y de acceso a tecnología para la prestación del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes, es decir, recursos materiales, tecnológicos y de infraestructura.
 - d) **Permanencia:** Relaciona los resultados obtenidos de las acciones ejecutadas en la prestación del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes para mantener a las personas estudiantes dentro del sistema educativo, incluidas aquellas en condiciones de vulnerabilidad.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Los criterios de auditoría utilizados fueron presentados a la Administración y comunicados a la Ministra de Educación Pública mediante los oficios DFOE-CAP-3444 del 17 de noviembre de 2022 y DFOE-CAP-0978 del 3 de mayo de 2023. Al respecto, mediante el oficio DM-1627-11-2022 el Ministerio de Educación hizo observaciones a los criterios antes indicados, las cuales fueron atendidas en el oficio DFOE-CAP-3813 de 9 de diciembre de 2022 y consideradas durante la etapa de examen.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a personal del Ministerio de Educación Pública, del Instituto de Investigación de la Educación de la Universidad de Costa Rica, de la División de Educación Rural de la Universidad Nacional. Asimismo se realizó en el 2022 una consulta a docentes de escuelas unidocentes, recibiendo 757 respuestas y se plantearon distintas solicitudes de información a personal del citado Ministerio.
- 1.10. El análisis de la eficiencia se hizo a partir de los datos de resultados de las variables estudiantes aprobados, aplazados, reprobados, excluidos y repitentes. Además, se analizaron los montos de inversión por estudiante de escuelas unidocentes en un radio de 3 kilómetros respecto de la inversión por estudiante de escuelas de primaria no unidocentes considerando las partidas de “Remuneraciones”¹ y las “Transferencias”².
- 1.11. Para el análisis por distancia, se agruparon los centros educativos unidocentes y no unidocentes por Dirección Regional y se eliminaron los centros educativos que estaban ubicados en un distrito que no tenía una escuela unidocente. Para cada agrupación se aplicó un Script en la aplicación de Google Sheets el cual permitió realizar cálculos de distancias a partir de dos coordenadas (unidocente y no unidocente), dicho comando conectaba a la aplicación de Google Maps la cual ejecutaba el cálculo de la distancia de ambos puntos. Una vez obtenidas las distancias, se consideraron solamente las que estaban igual o menor a 3 kilómetros. Además, se eliminaron aquellos resultados que indicaban que no existía recorrido entre ambas coordenadas.
- 1.12. Se realizaron talleres de análisis los días 15 y 16 de febrero de 2023, el primero de ellos con personal de la Dirección de Desarrollo Curricular, de la Dirección de Infraestructura y del Programa de Alimentación y Nutrición y el segundo día con encargados de direcciones regionales.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.13. El servicio de educación primaria de I y II ciclos impartido por el MEP en escuelas unidocentes se considera una tipología del sistema educativo de primero y segundo ciclos de la Educación General Básica, que ofrece herramientas básicas para que la niñez se desenvuelva en su contexto social y fortalezca su desarrollo integral.

¹ Aumentos anuales, carrera profesional, dedicación exclusiva, zonaje MEP, ampliación de jornada laboral I y II ciclo, doble jornada, recargo Comité de Apoyo Educativo (I y II), recargo Comité de Evaluación del Aprendizaje / Comité Técnico Asesor, recargo de recuperación integral de niños y niñas, recargo de facilitadores curriculares, recargo de escuelas modalidad horario ampliado, recargo de coordinador zonal (educación abierta), recargo de coordinador satélite en los Institutos de Educación Comunitaria y en los Centros Integrado de Educación de Adultos, recargo de proyectos, incentivo de desarrollo a la docencia, reconocimiento facilitadores curriculares, reconocimiento escuelas modalidad horario ampliado, incentivos desarrollo docencia y aumentos anuales, Ley N°9635.

² De acuerdo con el detalle aportado por el MEP: Alimentos, servidoras, huertas, transporte, Ley N°7646, infraestructura, Ley N°7600, equipo de cómputo; obligaciones sentencias, gastos obligaciones, instituciones nuevas, sana convivencia, juegos deportivos, servicios públicos y otros.

- 1.14. Este servicio brindado por el MEP en escuelas unidocentes en todo el territorio nacional, especialmente en zonas rurales y dispersas, alberga a una población escolar de 30 o menos alumnos de diferentes niveles, los cuales son atendidos por un solo docente. Estos centros deben cumplir con el horario regular, el cual está integrado por las siguientes asignaturas y número de lecciones: 10 de Español, 8 de Matemática, 4 de Estudios Sociales, 6 de Ciencias, 2 de Lengua Extranjera y 10 de Actividades o Asignaturas Complementarias; asimismo en las escuelas indígenas se imparten adicionalmente: 3 lecciones de Lengua Indígena y 2 lecciones de Cultura Indígena.
- 1.15. La cantidad de estos centros educativos en los que se brinda este servicio, se ha venido reduciendo, pasando de 1.491 en 2017 a 1.185 en 2022, representando para ese año el 32,1% del total de centros educativos de I y II ciclo; asimismo, en el período 2017-2022, las escuelas unidocentes ubicadas en zonas rurales representaron en promedio cerca del 81% del total de este tipo de centros educativos.
- 1.16. En lo relativo a la matrícula, desde el 2017 a la fecha se ha registrado una disminución, pasando de 19.730 a 16.826 estudiantes en 2022. El promedio de alumnos por centro educativo para 2022 fue de 14; sin embargo, en 15 centros educativos la matrícula fue de un alumno y en 20 se registró la cantidad máxima permitida (30 alumnos). En total se matricularon 8.829 (52,5%) niños y 7.997 niñas (47,5%) en ese año.
- 1.17. Las escuelas unidocentes se ubican en 26 de las 27³ Direcciones Regionales Educativas, siendo la Dirección Regional Grande de Térraba la que concentra la mayor cantidad de centros educativos (136 para un 11,5%), seguida de la Dirección Regional de Coto (118 para un 9,9%). Por otra parte, en las direcciones regionales de San José Norte y San José Oeste solo se ubica una escuela unidocente. De acuerdo con la clasificación del Índice de Desarrollo Social que elabora el Ministerio de Planificación y Política Económica, el 88,5% de las escuelas unidocentes en el año 2022 se encuentran ubicadas en distritos cuyo Índice de Desarrollo Social es “Bajo” (46,7%) o “Muy Bajo (41,8%), 10,5% en distritos cuya calificación es “Medio” y 1,0% en “Alto”

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La remisión del informe borrador se realizó a la Máster Anna Katharina Müller Castro, Ministra de Educación Pública mediante el oficio N° DFOE-CAP-1530 del 27 de junio de 2023. Mediante oficio N° DVM-PICR-0408-07-2023 recibido el 4 de julio de 2023, la Administración envió sus observaciones al borrador antes indicado, dichas observaciones fueron atendidas y comunicadas a la Ministra de Educación Pública mediante oficio N° DFOE-CAP-1578 del 17 de julio de 2023.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

³ Únicamente la Dirección Regional de San José Central, no cuenta con escuelas unidocentes.

Cuadro 1 Listado de siglas

Siglas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
MEP	Ministerio de Educación Pública

Fuente: Elaboración CGR.

2. RESULTADOS

EFICACIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN ESCUELAS UNIDOCENTES

2.1. La evaluación de la eficacia del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes contempla las siguientes variables:

Distribución geográfica de los centros educativos unidocentes: Considera la ubicación en zonas rurales de los centros educativos.

Pertinencia del aprendizaje: Considera los resultados obtenidos por el estudiantado en las asignaturas básicas, así como la impartición completa del Plan de Estudios respectivo.

Capacidades docentes: Comprende la formación administrativa del personal docente, habilidades para el desarrollo humano y competencias digitales, éstas últimas definidas por el MEP en el Modelo para la inclusión de tecnologías digitales en educación.

Infraestructura: Considera las condiciones físicas y de acceso a tecnología para la prestación del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes; es decir, recursos materiales, tecnológicos y de infraestructura.

Permanencia: Relaciona los resultados obtenidos de las acciones ejecutadas en la prestación del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes para mantener a las personas estudiantes dentro del sistema educativo, incluidas aquellas en condiciones de vulnerabilidad.

2.2. Al respecto, se determinó que el servicio de educación primaria en escuelas unidocentes revela un **nivel básico de eficacia** por cuanto no ofrece igualdad de oportunidades de acceso y desarrollo de habilidades para los estudiantes de I y II ciclo que asisten a estos centros educativos.

2.3. Si bien, las calificaciones obtenidas por los estudiantes en las materias básicas durante los años 2021 y 2022 alcanzaron en promedio un 85,1%, y el porcentaje de órdenes sanitarias en condición crítica en estas escuelas es bajo y se ubican principalmente en zonas rurales; se determinaron brechas importantes tanto entre la modalidad de escuelas unidocentes como entre éstas y las no unidocentes en lo relativo a la pertinencia del

aprendizaje, las capacidades docentes, la permanencia de los estudiantes así como en la tenencia de recursos tecnológicos y la cobertura de banda ancha⁴, según se detalla a continuación:

Debilidades en la cobertura geográfica y de las asignaturas complementarias y en el seguimiento de los resultados del aprendizaje de los alumnos

PERTINENCIA DEL APRENDIZAJE

- 2.4. De acuerdo con el plan de estudios vigente para el servicio de educación primaria⁵, las escuelas unidocentes deben impartir tanto las materias básicas (matemática, español, estudios sociales y ciencias) como las complementarias (lengua extranjera, educación religiosa, educación para el hogar o artes industriales, educación física, musical y artes plásticas)⁶.
- 2.5. No obstante, se determinó que la cobertura de las materias complementarias no alcanza a la totalidad de las escuelas unidocentes, e incluso en algunos casos se aprecia una disminución de la cobertura en esas materias. En el cuadro siguiente se muestra el porcentaje de escuelas que recibieron en cada uno de los años del periodo 2019-2022 las materias indicadas:

Cuadro 2. Porcentaje de escuelas unidocentes que recibieron las asignaturas detalladas.

Años 2019 - 2022

Asignatura/Año	2019	2020	2021	2022
Matemática	100,0	100,0	100,0	100,0
Español	100,0	100,0	100,0	100,0

⁴ Plan Integral de Nivelación Académica 2022-2025 del 21 de febrero de 2022, cuyos objetivos son: a) determinar el nivel de logro de los aprendizajes esperados dispuestos en los programas de estudio a partir del ciclo lectivo 2021 y el nivel incremental en ese logro, como producto de la aplicación del Plan Integral de Nivelación Académica, b) implementar acciones dirigidas a las personas estudiantes desde los ámbitos pedagógicos, tecnológicos y de acompañamiento socio afectivo que requiere la nivelación académica, la permanencia y el éxito estudiantil.

⁵ Aprobado mediante acuerdos del Consejo Superior de Educación 04-22-2012 del acta 22-2012 del 30 de julio de 2012 y 34-97 del 8 de mayo de 1997.

⁶ Artículo 1 de la Ley Fundamental de Educación, N° 2160, referente al derecho de todo habitante a la educación y la obligación del Estado de procurar ofrecer en la forma más amplia y adecuada; y artículo 56 del Código de la Niñez y Adolescencia, N° 7739, en lo relativo al derecho de las personas menores de edad de recibir educación orientada hacia el desarrollo de sus potencialidades; y, artículo 58 en lo referente a los elementos que se deben considerar en el diseño de políticas educativas, a saber: a) Garantizar educación de calidad e igualdad de oportunidades para las personas menores de edad.

Estudios Sociales	100,0	100,0	100,0	100,0
Ciencias	100,0	100,0	100,0	100,0
Lengua Extranjera	32,0	31,5	23,7	n.d.
Educación Religiosa	15,8	14,8	11,7	14,6
Educación para el hogar / Artes Industriales	2,4	2,1	1,2	0,5
Educación Física	19,3	19,3	16,4	9,1
Educación musical	9,5	9,2	7,4	8,7
Artes plásticas	3,5	2,9	1,3	0,0

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

- 2.6. Al comparar los porcentajes de escuelas unidocentes y no unidocentes ubicadas dentro de un radio de 3 kilómetros que reciben cada una de las materias especificadas, se observa que existen brechas significativas, lo que implica que los estudiantes de las escuelas unidocentes no están recibiendo la misma educación que sus pares, según se muestra a continuación:

**Cuadro 3 Porcentaje de escuelas que han recibido las asignaturas detalladas
Año 2022**

Asignatura/Año	Escuela Unidocente	Escuelas No Unidocentes ¹
Lengua extranjera	n.d	71,0
Educación religiosa	22,5	47,9
Educación Física	35,1	63,1
Educ para el hogar /Artes Industriales	1,0	8,2
Educación musical	20,4	43,8
Artes Plásticas	3,8	18,3

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

n.d: No disponible

(1) Se refiere a escuelas no unidocentes dentro de un radio de 3 kilómetros de las escuelas unidocentes

- 2.7. En cuanto a las materias complementarias que ofrecen los 294 centros educativos no unidocentes que se encuentran a menos de 3 kilómetros de una escuela unidocente, se obtuvo que el 84,0% de estos centros ofrece al menos una materia complementaria

adicional en comparación con su contraparte. La información se distribuye de la siguiente manera: el 22,4% ofrece una materia adicional, el 23,8% ofrece dos materias adicionales, el 20,4% ofrece tres materias adicionales, el 9,5% ofrece cuatro materias adicionales, el 5,4% ofrece cinco materias adicionales y el 2,4% ofrece seis materias adicionales.

- 2.8. Las brechas de cobertura de las asignaturas complementarias que se imparten en todas las escuelas unidocentes, también se presentan a nivel regional, destacando que en Sulá no se imparte asignaturas complementarias, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro 4 Valores extremos de cobertura de materias complementarias por Dirección Regional de Educación. Año 2022

	Lengua Extranjera	Educación para el hogar/Artes Industriales	Educación Física	Educación Musical	Artes Plásticas
Direcciones Regionales de Educación con máximo nivel de cobertura en materias complementarias	Heredia (100,0%)	Occidente (9,52%)	Heredia (100,0%)	Heredia (100,0%) y Desamparados (40,0%)	Heredia (50,0%) y Alajuela (9,1%)
Direcciones Regionales de Educación con 0,0% de cobertura en materias complementarias	Sulá	Aguirre, Alajuela, Cañas, Guápiles, Heredia, Liberia, Limón, Peninsular, San Carlos, San José Norte y San José Oeste, Sarapiquí, Sulá, Nicoya, Desamparados, Cañas, Puriscal y Turrialba	Zona Norte-Norte, y San José Norte, Los Santos, Aguirre y Sulá.	Aguirre, Alajuela, San José Norte, San José Oeste, Sulá.	Aguirre, Guápiles, Nicoya, Peninsular, Puntarenas, Puriscal, San Carlos, San José Norte, San José Oeste, Sarapiquí Sulá, Zona Norte-Norte

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

- 2.9. En cuanto a las notas o niveles de aprendizaje de las personas estudiantes de escuelas unidocentes, se identificó una ligera disminución en el promedio obtenido entre 2021 y 2022. A pesar de esto, según los criterios establecidos a nivel de logro de eficacia para ambos años es Avanzado. En el siguiente cuadro se pueden observar las notas promedio obtenidas por los estudiantes, según la información suministrada por el MEP para los años 2021 y 2022⁷:

Cuadro 5 Notas promedio en las materias básicas de los alumnos de escuelas unidocentes. Año 2021 y 2022

⁷ El nivel central del MEP no dispone de estos datos para los periodos 2019 y 2020.

Asignatura/Año	2021	2022
Matemática	83,7	83,5
Español	84,2	84,1
Estudios Sociales	86,4	85,6
Ciencias	87,4	85,8

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

- 2.10. Ahora bien, si se comparan los resultados promedio obtenidos por las personas estudiantes de escuelas unidocentes durante el 2022 con sus pares en escuelas no unidocentes⁸ ubicadas en un rango de 3 kms de distancia de las primeras, se determina que en las asignaturas básicas los estudiantes de escuelas unidocentes obtuvieron notas que son en promedio dos puntos porcentuales más bajas que las de los estudiantes de escuelas no unidocentes.
- 2.11. Asimismo, si se analizan los resultados anteriores por Dirección Regional, se evidencian brechas significativas en el logro educativo de los alumnos de las escuelas unidocentes pertenecientes a cada región medido a través de las notas promedio obtenidas en cada Dirección Regional para las materias indicadas. A continuación, se presentan algunas de las situaciones identificadas en cuanto a las notas obtenidas en las materias básicas:

Cuadro 6 Extremos de notas promedio en las materias básicas considerando algunas Direcciones Regionales de Educación. Año 2022

	Ciencias	Matemática	Español	Estudios Sociales
Direcciones Regionales de Educación con mayor promedio de notas	Santa Cruz (98,3)	Santa Cruz (97,7)	Santa Cruz (98,0)	Santa Cruz (98,4)
Direcciones Regionales de Educación con menor promedio de notas	Occidente (75,6)	Sulá (72,8)	Sulá (72,7)	Occidente (76,5)

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

- 2.12. En lo relativo al cumplimiento de lecciones por asignatura y a la cobertura del plan de estudio, se determinó que el MEP no puede garantizar el cumplimiento de lecciones por asignatura y la cobertura del plan de estudio, así como tampoco el seguimiento a los resultados obtenidos ni la ejecución de acciones para corregir desviaciones, debido a que no cuenta con mecanismos que permitan monitorear los resultados obtenidos. Si bien se

⁸ Escuelas no unidocentes cercanas con información disponible de notas de materias básica

consultó a cada escuela unidocente sobre las variables citadas, ni la calidad, ni la cantidad de la información recibida permitió obtener resultados confiables sobre las variables antes señaladas.

- 2.13. A partir de la situación identificada en los párrafos anteriores se establece que en lo referente al indicador de cobertura de materias complementarias del plan de estudios, el nivel de logro de eficacia es “Básico” en cada uno de los años considerados.
- 2.14. El principal elemento que explica las condiciones relativas a la cobertura de las asignaturas especiales, es que a pesar de que se realizan los nombramientos de los docentes para tales asignaturas, éstos lo declinan y por lo tanto la asignatura no se puede impartir. Igualmente no se dispone en el 89,6% de las condiciones de acceso a internet para que los alumnos reciban las lecciones de dichas materias sea de forma sincrónica o asincrónica.
- 2.15. En cuanto al monitoreo de las variables claves del servicio, las situaciones identificadas ocurren por cuanto las acciones para recopilar información, dar seguimiento y realimentar a los distintos niveles de toma de decisiones no son ejecutadas por la jerarquía administrativa del MEP, aspecto que no permite asegurar el cumplimiento de los roles de quienes participan en el proceso educativo a lo interno del Ministerio.
- 2.16. Asimismo, no existe información sistematizada que permita el seguimiento y la evaluación de los resultados de las escuelas unidocentes por Dirección Regional, específicamente en lo relativo a los aprendizajes, de forma que facilite el seguimiento y la toma de decisiones por parte del nivel central del MEP en aras de obtener los resultados esperados con la educación primaria en estas escuelas
- 2.17. Tal y como fue señalado en el informe DFOE-IF-CAP-0016-2021, el MEP no ha desarrollado mecanismos de monitoreo y seguimiento que le permitan contar con información relativa al aprendizaje de los alumnos de I y II ciclo. Lo anterior, en virtud de que las acciones en ese sentido se encuentran dispersas en el personal docente y director, tal es el caso de la información relacionada a los niveles de logro de las personas estudiantes y las acciones ejecutadas por los docentes para nivelar el aprendizaje del estudiantado.
- 2.18. Las debilidades apuntadas en cuanto al seguimiento de los aprendizajes de las personas estudiantes, puede afectar la toma de decisiones estratégicas e impide asegurar que cada uno de los actores del sistema educativo esté cumpliendo a cabalidad con los roles y las responsabilidades que le competen, de acuerdo con la normativa vigente y las prácticas aplicables y sobre todo impide determinar si los niños de estas escuelas están recibiendo los conocimientos necesarios.

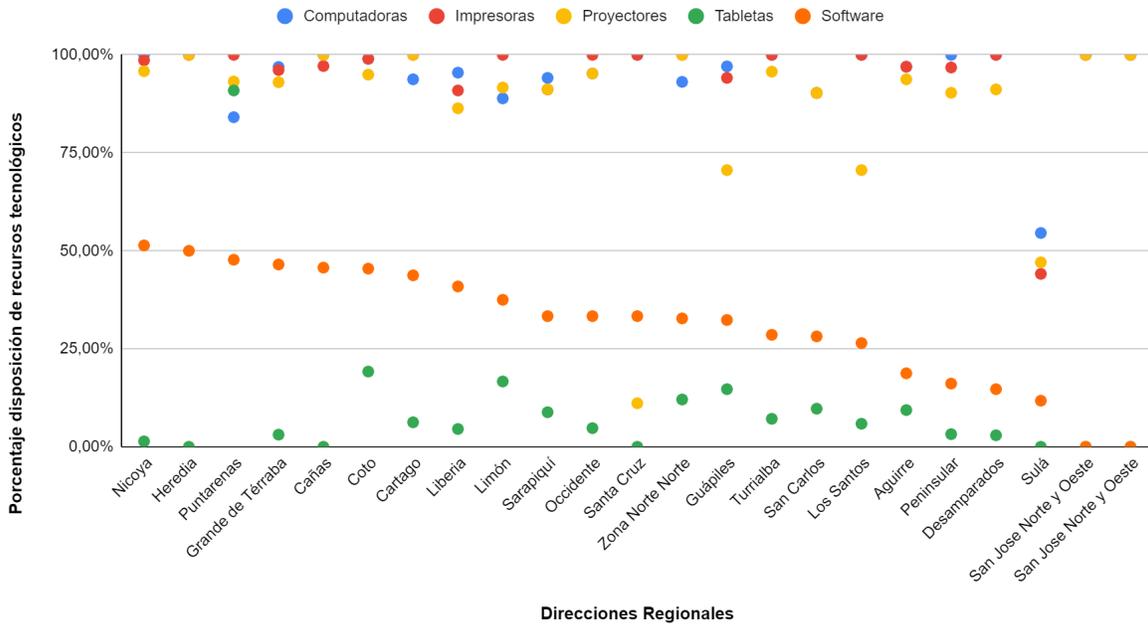
INFRAESTRUCTURA

-
- 2.19. En cuanto a la variable de infraestructura, específicamente respecto a las condiciones físicas para la prestación del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes, se determinó que hay 83 órdenes sanitarias calificadas por el Ministerio de Salud como “condición crítica de riesgo de seguridad humana”, de las cuales 55 se encuentran incumplidas, 12 cerradas, 11 en tiempo y 5 parcialmente cumplidas, afectando en el periodo 2019-2021 a 19 escuelas unidocentes y en el 2022 a 48 de estos centros educativos. Cabe indicar que 11 de éstos últimos centros educativos tenían una escuela no unidocente cercana, a una distancia menor a los 3 kilómetros que no disponían de este tipo de orden sanitaria crítica.
- 2.20. Al analizar esta información por Dirección Regional, se pudo observar que en 9 de las direcciones regionales los centros educativos unidocentes no presentan órdenes sanitarias que afecten la prestación del servicio de educación primaria. Sin embargo, en la Dirección Regional de Coto, se encontraron 19 centros (22,9% del total de escuelas de la dirección) con este tipo de órdenes, mientras que en Puntarenas y Liberia se registraron 10 (12,0% del total de escuelas de la dirección) en cada una.
- 2.21. En relación con esta variable crítica se determinó que el nivel de logro de eficacia es “Optimizando” en virtud de la poca cantidad de escuelas unidocentes que tenían, a la fecha de corte, órdenes sanitarias no cumplidas en “condición crítica”.
- 2.22. Con respecto a la disposición de diversos recursos tecnológicos en las escuelas unidocentes se determinó lo siguiente⁹:
- a) 872 centros educativos de 920 (94,8%) señalan contar con una computadora.
 - b) 875 centros educativos de 918 (95,3%) señalan contar con una impresora.
 - c) 816 centros educativos de 917 (89,0%) señalan contar con un proyector.
 - d) 105 centros educativos de 914 (11,5%) indican contar con tablet.
 - e) 328 centros educativos de 915 (35,8%) indican disponer de software para la mediación pedagógica.
- 2.23. Los resultados anteriores permiten determinar, entre otras condiciones, que en 22 de las 23 Direcciones Regionales Educativas que brindaron información, más del 90% de las escuelas unidocentes cuentan con computadora e impresora; con excepción de los centros educativos unidocentes ubicados en la Dirección Regional de Sulá donde el porcentaje de disposición de estos recursos es de 54,5% en computadoras y 44,1% en impresoras, identificando una brecha importante respecto de sus homólogos.
- 2.24. Adicionalmente, se observó que los porcentajes máximos de escuelas unidocentes por Dirección Regional de Educación que cuentan con software para la mediación pedagógica no supera el 52,0% (Nicoya) y en la Dirección Regional de Educación de Sulá solo el

⁹ Datos obtenidos a partir del envío de una consulta a 1.184 docentes de escuelas unidocentes. Se obtuvo respuesta de 931 docentes de esos centros educativos, pertenecientes a 23 de las 27 Direcciones Regionales Educativas del país. Cabe indicar, que no todos los docentes respondieron a las distintas consultas relacionadas con la variable de recursos tecnológicos considerada en el criterio de evaluación.

11,8% de las escuelas cuentan con dicha herramienta. Lo anterior, se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Disponibilidad de recursos tecnológicos de las escuelas unidocentes. Agrupación por Dirección Regional de Educación. Año 2021

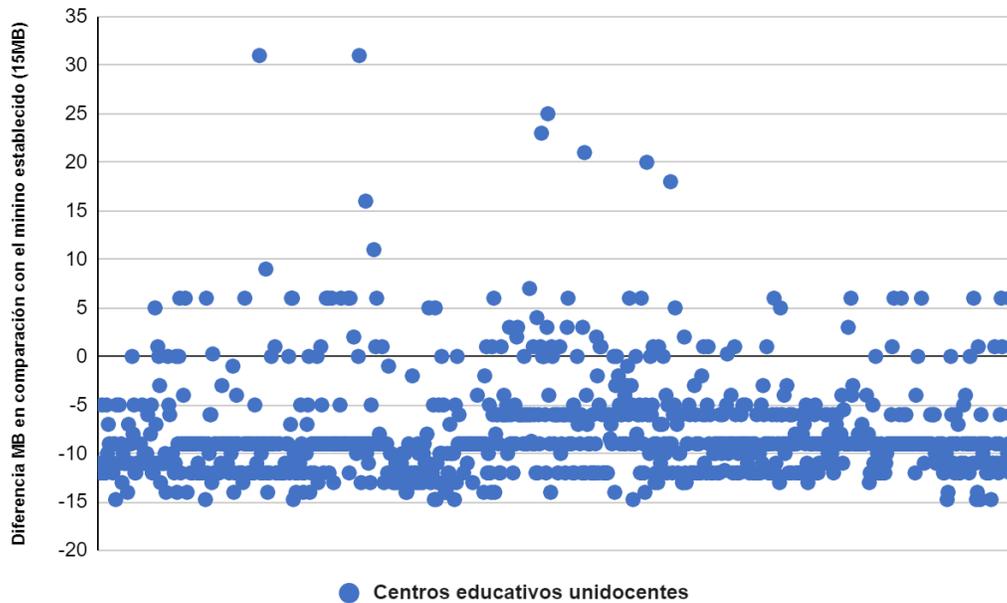


2.25. En cuanto a los anchos de banda disponibles en las escuelas unidocentes, se determinó a partir de la información brindada¹⁰, que solo el 10,4% de esos centros educativos tienen acceso a banda ancha igual o superior a los 15 megabytes (MB)¹¹. En 25 de las 26 Dirección Regional de Educación el promedio de acceso es inferior al límite establecido. Por ejemplo, las escuelas unidocentes de la Dirección Regional de Educación de Nicoya son las que cuentan con el mayor ancho de banda teórico promedio (10,1 MB) mientras que la Dirección Regional de Educación de Los Santos es la que presenta el menor ancho de banda teórico promedio (3,5 MB). Al respecto véase el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Disponibilidad de ancho de banda en las escuelas unidocentes Año 2022

¹⁰ Se dispuso de información de 1004 de las 1195 escuelas unidocentes existentes en 2022.

¹¹ Ancho de banda mínimo indicado por el MEP para los Centros Educativos según nota DVM-PICR-0755-11-2022 del 11 de noviembre de 2022.



Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

- 2.26. Cada punto del gráfico anterior representa una escuela unidocente, los que se encuentran sobre o encima de la línea del valor vertical “0” disponen de un ancho de banda igual o superior al mínimo establecido. Como se muestra, el 89,6% de escuelas unidocentes de las cuales se obtuvo información, se encuentran por debajo de la referencia gráfica antes indicada, situación que limita el acceso del personal docente y el estudiantado a la cantidad mínima de datos que según los parámetros establecidos por el MEP, pueden ser transmitidos a través de una conexión a Internet y con ello a las fuentes de conocimiento y metodologías didácticas disponibles.
- 2.27. Asimismo, se realizó un análisis de los mínimos requeridos de internet de las escuelas no unidocentes cercanas, en el que se determinó que también presentan velocidades por debajo del límite establecido, esto en un 96,6% (257 de 266¹²) de los casos.
- 2.28. Otros aspectos identificados a partir de la aplicación de la consultas a docentes de escuelas unidocentes, vinculados a la variable de infraestructura son los siguientes¹³:
- a) En relación con las condiciones de la infraestructura física y si éstas facilitan la labor de enseñanza, los educadores respondieron positivamente en relación con los siguientes elementos: 84,9% respecto a aulas; 83,5% en relación con la altura de las paredes; 81,7% sobre la ventilación del aula y 81,4% en relación con la tenencia del comedor.

¹² Escuelas no unidocentes cercanas con información disponible de velocidad de internet.

¹³ La consulta recibió respuesta de 757 docentes, lo que representa un 63,9% del total de escuelas unidocentes de 2022.

- b) Un 40,2% y 44,5% indican que las escuelas no cuentan con oficina para la realización de las labores administrativas ni biblioteca, respectivamente.
 - c) El 89,2%, 91,9% y 90,7% indicaron que el estado de las computadoras, impresoras y proyectores que poseen los centros educativos facilitan la mediación pedagógica; estos resultados contrastan con el 52,0% de los docentes que tienen este mismo criterio pero en cuanto a las tabletas y el software para la mediación pedagógica que poseen los centros educativos.
- 2.29. En relación con esta variable crítica se determinó que el nivel de logro de eficacia del Índice de Infraestructura es “Intermedio”, explicado en virtud de los resultados respecto del mínimo de banda ancha establecido para las escuelas unidocentes y la tenencia de recursos tecnológicos, cuyos niveles de logro de eficacia son “Inicial” e “Intermedio” respectivamente.
- 2.30. Con respecto a la existencia de órdenes sanitarias calificadas como de “condición crítica de riesgo de seguridad humana”, se tiene que ha influido la emisión de la circular DVM-A-DIEE 0025-CIRC-2019 que obliga a la Dirección de Infraestructura Educativa a que toda valoración de escuela unidocente, deba acompañarse de la valoración de la escuela más cercana, que no sea unidocente, con fin de determinar, cuáles mejoras a nivel de infraestructura se deben hacer para poder recibir a la población de la escuela unidocente, como primera opción antes de realizar cualquier inversión en la escuela unidocente.
- 2.31. Lo anterior, ha restringido la solución al tema de las órdenes sanitarias en virtud de la priorización a las mejoras que deben implementarse, principalmente, en las escuelas no unidocentes; y a las restricciones presupuestarias para realizar visitas a los centros educativos para su valoración. Asimismo, esto podría traer como consecuencia la afectación en la seguridad de las personas estudiantes así como limitar la prestación del servicio de educación primaria impartido en estos centros educativos.
- 2.32. Por su parte, la no tenencia del ancho de banda mínimo establecido para las escuelas unidocentes, está relacionado con la baja ejecución de las metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021.

PERMANENCIA

- 2.33. Para motivar la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo se otorgan diversos beneficios a las personas estudiantes. Para efecto de este estudio, se consideraron las transferencias para el servicio de alimentación y las transferencias monetarias condicionadas.
- 2.34. En lo referente a las transferencias de recursos para la alimentación de las personas estudiantes en los centros educativos unidocentes, se tienen los siguientes resultados sobre montos y cantidad de beneficiarios:

Cuadro 7 Transferencias y cantidad de beneficiarios del servicio de alimentación en escuelas unidocentes. Años 2019, 2020 y 2021

	2019	2020	2021
Montos transferidos (millones de colones)	5.872	4.164	5.165
Variación anual		-29,1%	24,0%
Cantidad de beneficiarios	16.347	16.409	16.718
Variación anual		0,4%	1,9%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

- 2.35. A nivel agregado, la cantidad de alumnos de escuelas unidocentes que han recibido subsidios por alimentación ha crecido 2,3% entre 2019 y 2021, mientras que la cantidad de recursos ha decrecido en un 12,0% en ese mismo período.
- 2.36. En cuanto al análisis por Dirección Regional de Educación, se tiene que únicamente en las escuelas unidocentes de las Direcciones Regionales de San Carlos, Heredia, Aguirre y Sarapiquí, los recursos económicos transferidos para este fin han crecido más que la tasa de crecimiento del número de beneficiarios, mientras que por el contrario la relación entre recursos y beneficiarios se ha deteriorado en las restantes Direcciones Regionales.
- 2.37. En relación con esta variable crítica se determinó que el nivel de logro de eficacia del “Índice de Permanencia” alcanza el nivel “Inicial” pues el servicio no ha logrado que los recursos otorgados crezcan por encima del crecimiento de los beneficiarios; es decir, aunque se beneficia a más estudiantes, el monto del beneficio ha disminuido en el tiempo.
- 2.38. En lo referente a las Transferencias Monetarias Condicionadas, las cuales se refieren a recursos monetarios para incentivar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, se determinó que la cantidad de recursos transferidos a estudiantes de escuelas unidocentes aumentó un 69,6% entre 2019 y 2021, mientras que la cantidad de beneficiarios disminuyó cerca de un 4,4%, lo cual implica que el monto por estudiante se incrementó en ese período, según se muestra a continuación:

Cuadro 8 Transferencias y cantidad de beneficiarios de Transferencias Monetarias Condicionadas en escuelas unidocentes. Años 2019, 2020 y 2021

	2019	2020	2021
Montos transferidos (millones de colones)	821,9	1.421,7	1.393,9
Variación anual		73,0%	-1,9%

Cantidad de beneficiarios	8.082	7.686	7.728
Variación anual		-4.9%	0,5%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Instituto Mixto de Ayuda Social.

- 2.39. Dicho incremento por estudiante se replica cuando el análisis se realiza por Dirección Regional de Educación, por lo que según el criterio establecido, en éstas, el servicio ha mejorado su eficacia en el período analizado; los casos más significativos son los de las escuelas de la Dirección Regional de Educación Sulá donde la cantidad de recursos incrementó en 762,3% y la cantidad de estudiantes beneficiados se cuadruplicó.
- 2.40. En relación con los beneficios antes señalados, la consulta realizada a personal de las escuelas unidocentes arroja los siguientes resultados:
- El 76,3% de los docentes considera que el servicio de las servidoras en los comedores se prestó en el momento adecuado para la alimentación de los alumnos.
 - El 86,4% considera que los alimentos fueron entregados a los estudiantes en el momento adecuado.
 - El 45,7% considera que el equipo para el procesamiento de los alimentos se recibió cuando era necesitado, además 44,2% indica no haber recibido ningún tipo de transferencia para este rubro.
 - El 86,8% de los docentes indica que su centro educativo recibió en el momento adecuado los recursos de la Ley N° 6746.
 - El 46,8%, el 38,6% y 51,0% indica no haber recibido recursos para mejoramiento de la infraestructura educativa, para adquisición de equipo tecnológico o para los fines de la Ley N° 7600, respectivamente.
 - Un 79,4% de los docentes que respondieron la consulta (601 de 757) considera que el servicio de comedor fue suministrado en los horarios establecidos.
 - El 51,4% considera que las transferencias monetarias condicionadas se otorgaron en el momento que el estudiante o su familia lo necesitaba, pero el 33,4% indica que sus estudiantes no recibieron ese beneficio.
 - El 86,7% de los docentes indica que sus estudiantes no hacen uso del servicio de transporte estudiantil.
- 2.41. Las reducciones en los montos otorgados para alimentación de alumnos de las escuelas unidocentes de primaria están ligadas a las reducciones presupuestarias que ha enfrentado el Programa 558 programas de equidad en los años 2020 y 2021. Asimismo, las desigualdades encontradas, en relación con la pertinencia del servicio, limitan la contribución del servicio de educación primaria brindada por el MEP en escuelas unidocentes al cumplimiento de la meta 4. 2 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible en lo concerniente al acceso universal al servicio de educación.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

- 2.42. Con respecto a la ubicación geográfica de las escuelas unidocentes¹⁴ del 2022 se determinó que a nivel general, el 85,6% (1.014) de los centros educativos se ubica en “Zona Rural o Predominantemente Rural”, mientras que el 14,4% (171) restante en zona “Predominantemente Urbana”¹⁵. No obstante, existen 34 centros educativos unidocentes que se ubican en zonas urbanas y tienen un centro educativo no unidocente en un radio de 3 kilómetros de distancia, contrario al propósito de ubicar esta modalidad educativa en zonas rurales.
- 2.43. Si bien a partir de los resultados obtenidos en esta variable crítica, el parámetro de logro de eficacia de este indicador corresponde a un nivel “Avanzado”, el MEP carece de un análisis integral que contemple las condiciones actuales de las escuelas unidocentes en función de su ubicación geográfica, tanto en zonas rurales como urbanas. Esta falta de análisis implica que no se están teniendo en cuenta las posibles variaciones en las condiciones geográficas y sociales desde el establecimiento de estas escuelas como unidocentes.
- 2.44. La distribución geográfica de las escuelas unidocentes limita parcialmente el logro del objetivo de llevar educación primaria a zonas rurales, puesto que únicamente en las direcciones regionales de Alajuela, Occidente, Peninsular, Sarapiquí y Zona Norte-Norte el 100% de las escuelas unidocentes se ubica en tales zonas.
- 2.45. Las situaciones descritas respecto a cobertura de asignaturas complementarias, dispersión de notas de las materias básicas, disponibilidad de internet y de equipo tecnológico en las escuelas unidocentes y reducción de los recursos destinados a la alimentación de los alumnos, limitan la eficacia del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes y con ella la igualdad de oportunidades a las personas estudiantes de ese servicio, además se crean brechas en la formación de estudiantes no sólo entre distintas zonas geográficas, sino entre alumnos de las distintas modalidades de educación primaria.

Debilidades en la definición de las competencias profesionales para los docentes de escuelas unidocentes

CAPACIDADES DOCENTES

¹⁴ Según oficio N°DVM-PICR-0540-09-2022 del 12 de septiembre de 2022, el MEP define que las escuelas unidocentes son “...centros educativos ubicados en territorio rural y disperso, que cuentan con un máximo de 30 estudiantes, por lo que se enmarca la práctica pedagógica, en el contexto rural costarricense”.

¹⁵ Lo anterior según la clasificación establecida en el Manual de Clasificación Geográfica con fines estadísticos de Costa Rica, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en julio de 2016.

-
- 2.46. Según las “Normas de Control Interno para el Sector Público”¹⁶, el personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.
- 2.47. Según el “Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional”¹⁷, cada institución debe: a) Identificar, clasificar y adecuar el conocimiento y las competencias del personal a las necesidades de la institución; b) Elaborar y ejecutar planes de formación y desarrollo del personal, que contribuyan a garantizar que los colaboradores se ajustan a las capacidades actuales y futuras de la institución y revisar la eficacia de dichos planes, c) Evaluar y mejorar el desempeño del personal tanto para aumentar su capacidad como para favorecer su promoción; d) Alinear, revisar y actualizar los objetivos individuales y de equipo con los objetivos de la institución y e) Promover técnicas y métodos de evaluación del desempeño colectivo e individual de los funcionarios considerando el desempeño organizacional.
- 2.48. Al respecto, se determinó que el MEP dispone de un perfil para el docente de escuelas unidocentes¹⁸, el cual cita de forma genérica características personales¹⁹ que podrían estar asociadas a competencias personales²⁰; sin embargo, no especifica el nombre de la competencia y su definición. En cuanto a competencias técnicas²¹, el citado perfil se limita a disponer como requisito el “Bachiller universitario en enseñanza primaria o profesor de primaria o estar comprendido en algunos de los casos previstos en el título II del Estatuto de Servicio Civil”, a pesar de que la naturaleza de su trabajo comprende la dirección de un centro educativo rural, lo que necesariamente conlleva el ejercicio de funciones administrativas²².

¹⁶ Promulgadas por la Contraloría General de la República, Resolución N° R-CO-9-2009, publicada en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

¹⁷ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Julio 2017.

¹⁸ Resoluciones DG-055-1997, Resolución DG-097-2009 y Resolución DG-256-2011 de la Dirección General de Servicio Civil respecto a las tareas del Profesor de Enseñanza Unidocente de I y II ciclos.

¹⁹ Habilidad para tratar en forma cortés y satisfactoria con estudiantes y padres de familia. Debe poseer habilidad para resolver situaciones imprevistas y para redactar. Debe mantener actualizados los conocimientos y técnicas de enseñanza y observar buena presentación personal.

²⁰ Aptitudes sociales e interpersonales necesarias para desempeñar las tareas asociadas a un puesto de trabajo específico.

²¹ Conocimientos académicos o técnicos requeridos para desempeñar un puesto en específico.

²² Coordinar los diferentes programas del centro educativo y velar por su correcta ejecución, velar por el mantenimiento y conservación del plantel educativo y por el buen aprovechamiento de los materiales, útiles y equipos de trabajo, llevar y mantener actualizados los libros, listas y registros reglamentarios, promover la

-
- 2.49. Aunado a lo anterior, el MEP dispone de un manual²³ para la evaluación anual del desempeño de los servidores de la carrera docente, el cual incluye factores para evaluar la personalidad y el trabajo y define un valor máximo para cada uno de ellos; no obstante, el citado manual carece de comportamientos asociados a cada factor y su respectiva escala de evaluación, de manera que se determine si el unidocente cuenta con el nivel mínimo esperado en cada factor.
- 2.50. También se determinó que la Dirección General de Servicio Civil emitió en el 2022²⁴ el Diccionario de Competencias Laborales Docentes, como un instrumento técnico auxiliar al Manual General de Clasificación de Clases Docentes aplicable al Título II del Estatuto de Servicio Civil, el cual considera distintas competencias, comportamientos asociados y niveles de desarrollo esperado, entre otros elementos; sin embargo, el MEP no ha implementado dicho Diccionario en sus procesos de reclutamiento y selección ni en la evaluación del desempeño del unidocente.
- 2.51. Ahora bien, para evaluar la eficacia en este tema, se consideraron tres variables a saber, habilidades para el desarrollo humano, las competencias digitales²⁵ y la formación administrativa de los unidocentes²⁶; sin embargo, en las primeras dos el MEP no dispone de información.
- 2.52. En cuanto a formación administrativa para el año 2022 se determinó que solo el 33,76% (400 de 1.185) de los docentes contaban con este tipo de formación. Asimismo, se evidenció que a nivel de las 26²⁷ Direcciones Regionales, solo 3 (11,5%) tienen al menos un 50% de sus unidocentes con formación administrativa. Respecto a las 23 restantes (88,5%), resaltan Sulá, Santa Cruz y Turrialba quienes registran porcentajes muy bajos de unidocentes con ese tipo de preparación; a saber, 2,86% (1 de 34), 16,67% (3 de 18) y 21,43% (15 de 70) respectivamente. En el siguiente cuadro se muestran los resultados

proyección del centro educativo hacia la comunidad y de ésta a la institución, coordinar y ejecutar actividades administrativas.

²³ Manual para la evaluación anual del desempeño de los servidores de la carrera docente, Setiembre 2010.

²⁴ Resolución DG-RES-31-2022 del 24 de marzo de 2022.

²⁵ El “Modelo para la inclusión de tecnologías digitales en educación (MITDE)” define las competencias digitales como tareas asociadas a las áreas para el ejercicio de la docencia: compromiso profesional, recursos digitales, pedagogía digital y evaluación digital, que posibilitan al docente el uso de las habilidades digitales con responsabilidad y autonomía en la educación que conlleva el dominio y la práctica reiterada de dichas habilidades.

²⁶ Perfil Puesto Profesor de Enseñanza Unidocente (I y II ciclos) y Perfil Puesto Profesor de Enseñanza Unidocente Educación Indígena (I y II ciclos) en cuanto a las funciones de carácter administrativo que debe ejercer el unidocente, emitidos mediante resoluciones del Servicio Civil: DG-055-1997, DG-097-2009, DG-256-2011 y DG-151-2013.

²⁷ Se incluye en el análisis solamente las Direcciones Regionales de Educación que cuentan con al menos una escuela unidocente. La Dirección Regional de Educación de San José Central no cuenta con escuelas unidocentes.

según Dirección Regional de Educación obtenidos en orden descendente según el porcentaje de unidocentes con formación administrativa.

Cuadro 9. Porcentajes de formación administrativa de los unidocentes por Dirección Regional de Educación. Año 2022

Dirección Regional de Educación	Porcentaje	Dirección Regional de Educación	Porcentaje
Cartago	64,7 (11 de 17)	Heredia	50,0 (1 de 2)
Guápiles	50,0 (17 de 34)	Limón	49,1 (27 de 55)
Occidente	47,6 (10 de 21)	Pérez Zeledón	47,1 (40 de 85)
Sarapiquí	39,5 (15 de 38)	Liberia	39,1 (9 de 23)
Cañas	36,7 (18 de 49)	Alajuela	36,4 (4 de 11)
Grande de Térraba	36,0 (49 de 136)	Coto	35,6 (42 de 118)
Los Santos	35,3 (12 de 34)	Desamparados	34,3 (12 de 35)
Zona Norte-Norte	32,8 (19 de 58)	Aguirre	32,3 (11 de 34)
Nicoya	28,1 (27 de 96)	San Carlos	25,0 (23 de 82)
Puntarenas	27,3 (12 de 44)	Peninsular	25,8 (8 de 31)
Puriscal	24,6 (14 de 57)	Turrialba	21,4 (15 de 70)
Santa Cruz	16,7 (3 de 18)	Sulá	2,9 (1 de 35)
San José Norte	0,0 (0 de 1)	San José Oeste	0,0 (0 de 1)
Promedio general 33,8			

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación

2.53. Adicionalmente, según consulta realizada a los docentes de estos centros educativos respecto a la capacitación recibida, se determinó lo siguiente:

- a) El 61,8% (468 de 757) docentes indicaron no haber recibido capacitación para el desarrollo de las capacidades administrativas, los 289 restantes sí han recibido

capacitación en dicha materia. Sobre este último grupo, el 90% señala que la capacitación recibida²⁸ ha sido en promedio “Útil” o “Muy Útil”.

- b) El 30,5% (231 de 757) de los unidocentes señaló haber recibido algún tipo de capacitación en habilidades para el desarrollo humano y 41,8% (317 de 757) en competencias digitales.
- c) Respecto a los unidocentes que recibieron capacitación en habilidades para el desarrollo humano tales como *comunicación y escucha activa, empatía afectiva, estrategia y gestión del tiempo, inteligencia emocional y habilidades sociales*, indicaron que la misma les fue “Útil” o “Muy Útil” en un 94,3%, 93,8%, 89,9%, 91,3% y 93,4% respectivamente.
- d) Asimismo, se les solicitó que seleccionaran un comportamiento asociado a cada una de las habilidades para el desarrollo humano, mismos que implícitamente tenían un nivel de desarrollo asociado (básico, intermedio, alto y avanzado). Los unidocentes seleccionaron un nivel de comportamiento alto o intermedio para las habilidades sociales (445 de 757) y de comunicación y escucha activa (457 de 757). Con respecto a la habilidad de empatía afectiva (476 de 757) seleccionaron un comportamiento básico o intermedio y en inteligencia emocional (280 de 757) un comportamiento básico.

2.54. En relación con las capacidades docentes, se determinó que el perfil y el manual para la evaluación anual del desempeño de la carrera docente muestran debilidades que podrían incidir en la eficiencia y eficacia con que se presta el servicio de educación en I y II ciclos en escuelas unidocentes; aunado a que el nivel de logro de eficacia en las variables evaluadas fue básico.

2.55. Si bien el perfil para el puesto de Profesor de Enseñanza Unidocentes (I y II Ciclos) fue actualizado en el periodo 2022, los ajustes realizados no introdujeron el tema de competencias conforme lo dispuesto en el marco normativo y técnico vigente, tal es el caso de lo dispuesto en las Normas de Control Interno para el Sector Público respecto a que el personal debe reunir las competencias y valores requeridos; o bien, lo señalado por MIDEPLAN en el “Modelo para el mejoramiento de la gestión institucional” relacionado con identificar, clasificar y adecuar el conocimiento y las competencias del personal a las necesidades de la institución.

2.56. No se ha realizado por parte de la Dirección General de Servicio Civil y el MEP un análisis ocupacional del perfil para el puesto de Profesor de Enseñanza Unidocentes (I y II Ciclos) en el que se valore e incluya la formación administrativa, las habilidades para el desarrollo humano y de competencias digitales como requisitos del puesto.

2.57. El Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano no cuenta con información relacionada a las habilidades para el desarrollo humano y de competencias digitales de los unidocentes, dado que en el Sistema de Gestión y Administración de Desarrollo

²⁸ Planear y dirigir actividades administrativas, coordinar los diferentes programas del centro educativo y velar por el mantenimiento y conservación del plantel educativo y por el buen aprovechamiento de los materiales, útiles y equipos de trabajo, entre otras.

Profesional, no se registran actividades formativas asociadas a la particularidad de una modalidad y/o población específica, como es el caso del personal unidocente.

2.58. La ausencia de un perfil por competencias que oriente los procesos de reclutamiento y selección del personal unidocente puede afectar negativamente el logro de los objetivos institucionales y en consecuencia el servicio de educación de I y II ciclos brindado por el MEP por medio de las escuelas unidocentes. Lo anterior, al no asegurarse de manera razonable la contratación de personal idóneo.

2.59. Asimismo, el hecho de la dualidad de labores docentes y administrativas del educador de escuelas unidocentes implica que la carencia de formación administrativa conlleva a que los unidocentes ejecuten sus labores en este ámbito de forma empírica, pudiendo afectar los resultados en esa materia, fundamentales para la prestación del servicio educativo.

EFICIENCIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN ESCUELAS UNIDOCENTES

2.60. La evaluación de la eficiencia interna del servicio de educación primaria impartido por el MEP en escuelas unidocentes comprendió el análisis de los resultados de las variables estudiantes aprobados, aplazados, reprobados, excluidos y repitentes. Además, se analizaron los montos de inversión por estudiante de escuelas unidocentes en un radio de 3 kilómetros de una escuela de primaria no unidocente.

2.61. Al respecto, se determinó un nivel básico de eficiencia; pues si bien los resultados del índice aplicado sobre los resultados académicos para este estudio²⁹ sobrepasando el 87% en el periodo 2018-2022, se determinaron brechas importantes relacionadas con la inversión por estudiante de escuelas unidocentes con respecto a los estudiantes de escuelas no unidocentes. Asimismo, a nivel regional existen brechas de gestión que afectan la igualdad de la eficiencia del servicio en las diferentes regiones geográficas, según se detalla a continuación:

Existen desigualdades en la eficiencia del servicio de educación primaria impartido por el MEP en escuelas unidocentes

2.62. En lo relativo a la eficiencia interna³⁰, al comparar en este caso específico los datos de 2018 y 2022³¹ se tiene que, respecto a 2018, la eficiencia interna del servicio de

²⁹ Mide la proporción entre personas estudiantes matriculadas y aprobadas.

³⁰ En el artículo 4 de la Ley N°6227, se establece que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios; asimismo, en el artículo 5 de la Ley N° 8131 se dispone el principio de gestión financiera, el cual establece que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

³¹ No se consideran los resultados de los años 2020 y 2021 por la atipicidad del curso lectivo debido a la emergencia sanitaria.

educación primaria en escuelas unidocentes se ha reducido en virtud de la disminución en las variables indicadas anteriormente tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Valores porcentuales de Aprobados, Aplazados, Reprobados, repitentes y excluidos en escuelas unidocentes y escuelas no unidocentes. Años 2018 y 2022

Año/Variable	2018		2022	
	Centro Educativo Unidocente	Centro Educativo no Unidocente	Centro Educativo Unidocente	Centro Educativo no Unidocente
Aprobados	98,03	97,5	95,6	91,5
Aplazados	1,0	1,9	1,9	6,5
Reprobados	1,0	0,6	2,5	2,0
Repitentes	3,3	2,6	1,6	1,8
Excluidos	-0,7	0,2	0,6	0,2

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

2.63. Tal y como se desprende del cuadro anterior, en relación con 2018, los valores de éxito académico de 2022, han disminuido y con ello la eficiencia interna del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes.

2.64. Por su parte, el análisis de las variables en estudio a nivel de cada una de las escuelas unidocentes agregadas según la Dirección Regional a la cual pertenecen, permite determinar brechas que inciden en la eficiencia del servicio de educación primaria en esas escuelas. En el siguiente cuadro se muestran los valores promedio más altos y más bajos de los resultados de estudiantes aplazados, reprobados, excluidos y repitentes por Dirección Regional de Educación.

Cuadro 11 Valores promedios más altos y más bajos por Dirección Regional de Educación de variables educativas. Año 2022

	Aprobados⁽¹⁾	Aplazados⁽²⁾	Reprobados⁽²⁾
Direcciones Regionales que alcanzan el mejor resultado⁽³⁾	Los Santos (98,1%)	Los Santos (1,2%)	Los Santos y Cartago (0,7%)
Direcciones Regionales que alcanzan los resultados más bajos⁽³⁾	Sulá (77,5%)	Sulá (17,2%)	Sulá y Turrialba (5,3%)

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

(1) Para la variable "Aprobados" el resultado óptimo es el que se acerca a 100,0%.

(2) Para las variables Aplazados, Reprobados, Excluidos y Repitentes, los resultados óptimos son los que se acercan a 0,0%. Los valores negativos de Exclusión se consideran "0,0%".

(3) Se excluyen del análisis las Dirección Regional de Educación de San José Oeste y San José Norte por contar solo con 1 y 2 escuelas unidocentes respectivamente.

- 2.65. Asimismo, se realizó un análisis comparativo de la inversión por estudiante en el que se contempló las “Remuneraciones” y las “Transferencias” entre escuelas unidocentes y no unidocentes durante los años 2019-2022. Dicho análisis se fundamenta en la identificación de escuelas de educación primaria no unidocentes que están ubicadas en un radio no mayor de 3 km de una escuela unidocente. Al respecto, se determinó que en 2019 la cifra de escuelas unidocentes con la condición señalada fue de 209, en 2020 de 214 y en el 2021 y 2022 de 210, por lo que el análisis se fundamentó en estos grupos y no en la totalidad de escuelas unidocentes.
- 2.66. En el siguiente [enlace](#) es posible visualizar para 2022, entre otra información, la inversión por estudiante de escuelas unidocentes, así como, de escuelas no unidocentes separadas por distancias iguales o inferiores a los 3 kms. En el mismo se identifica que existen centros educativos unidocentes con baja matrícula muy cercanos a otros centros educativos no unidocentes donde la inversión por estudiante es menor.
- 2.67. En primera instancia se determinó la composición en ambas modalidades educativas de las Remuneraciones y las Transferencias como parte de la inversión en estos rubros:

Cuadro 12 Estructura de remuneraciones de escuelas unidocentes y no unidocentes sujeta a análisis. Promedio de los años 2019 a 2022

Rubro	Remuneraciones	
	Escuela Unidocente	Escuela no Unidocente
Salario base	49,8	61,7%
Ampliación jornada laboral I y II ciclos	20,7%	3,9%
Anualidad	14,3%	14,7%
Incentivo al desarrollo de la docencia	7,7%	7,8%
Carrera Profesional	3,6%	4,1%
Dedicación exclusiva	0,3%	2,1%
Otros	3,6%	5,7%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

Cuadro 13 Estructura de las transferencias de escuelas unidocentes y no unidocentes. Valores promedio de los años 2019 a 2022

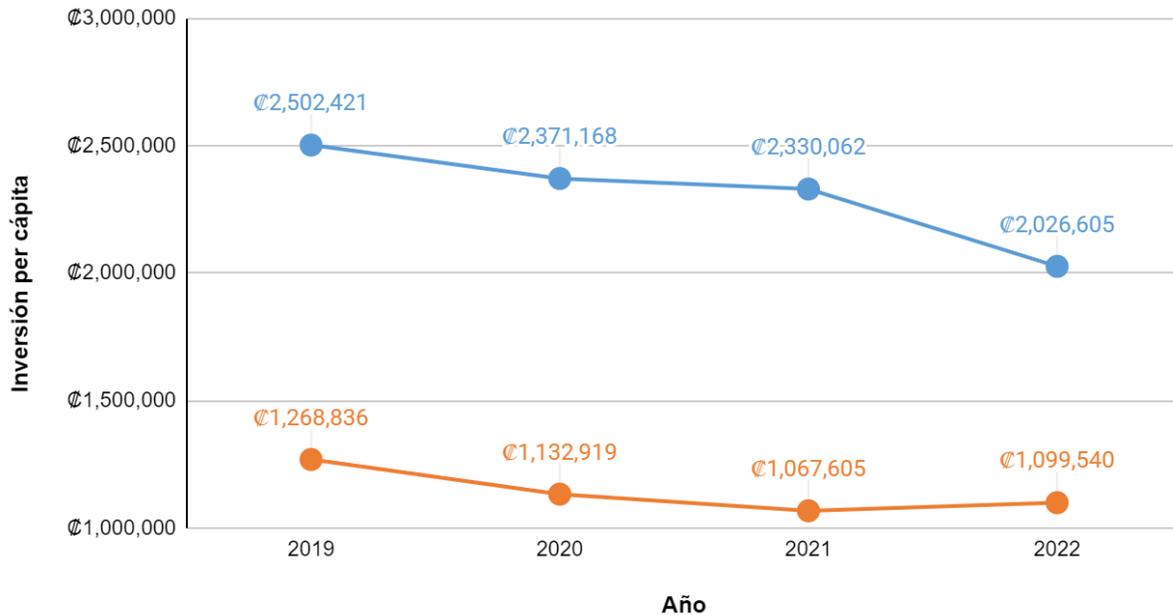
Rubro	Transferencias	
	Escuela Unidocente	Escuela no Unidocente
Ley Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales, N° 6746	32,9%	36,0%
Alimentos para comedores escolares	35,0%	46,8%
Servidoras de comedores escolares	28,7%	11,9%
Transportes	0,7%	4,5%
Otros	2,7%	1,8%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP.

- 2.68. Como se desprende de los cuadros anteriores, dentro de las “Remuneraciones”, el salario base es el rubro más importante tanto para escuelas unidocentes como no unidocentes, mientras que las “Transferencias” de mayor relevancia son las relativas al servicio de comedores.
- 2.69. Además se determinó que el 65,3% de la inversión en estudiantes de escuelas unidocentes se dedicó a “Remuneraciones”, hecho que no solo tiene un alto componente de exogeneidad para el MEP, en virtud de que éste no fija los salarios y los otros componentes, sino que constituye un costo que no depende de la cantidad de alumnos, lo cual incide en los resultados por estudiante.
- 2.70. Asimismo, respecto al promedio de inversión por estudiante para los años 2019, 2020 y 2021, se determinaron los siguientes resultados:

Grafico 3. Inversión promedio por estudiante de escuelas unidocentes y no unidocentes en un radio no mayor de 3 Km de una escuela unidocente. Años 2019 - 2022

● Inversión por estudiante de escuelas unidocentes ● Inversión por estudiante de escuelas no unidocentes



Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

2.71. Del cuadro anterior se desprende que en general, la diferencia porcentual de la inversión por estudiante en el período 2019-2022 es más elevada en las escuelas unidocentes que en las no unidocentes ubicadas en un radio de 3 km alrededor de las primeras. Para el año 2019 la brecha porcentual fue de 97,2%, para el 2020 de 109,3%, para el 2021 de 118,3% y para el 2022 es de 84,3%; lo que resulta en un promedio de 102,3%. Estas diferencias de inversión por estudiante entre ambos tipos de escuelas se mantiene aún y cuando el ejercicio se realice considerando solo la variable “Remuneraciones” o solo la variable “Transferencias”.

Asimismo se aprecia una tendencia decreciente en la inversión por alumno en las escuelas unidocentes y no unidocentes; a excepción del comportamiento registrado para el 2022 en las escuelas no unidocentes.

2.72. En relación con los resultados anteriores, se determinó que el porcentaje de centros educativos unidocentes cuya inversión por estudiante es mayor (más del 5%) respecto a la del centro no unidocente fue de 87,6%, 87,5%, 91,6% y 80,0% para los años 2019, 2020, 2021 y 2022, respectivamente.

2.73. Asimismo, se determinaron las diferencias más significativas entre escuelas unidocentes y no unidocentes para el año 2022 que se encuentran en un radio de 3 km, mismas que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 14 Diferencias más significativas (o relevantes) de inversión promedio por estudiante entre escuelas unidocentes y no unidocentes en un radio de 3 km. Año 2022

Centro educativo unidocente		Centro educativo no unidocente		Diferencia % de la inversión por estudiante ³²
Código / Nombre	Matrícula	Código / Nombre	Matrícula	
3208 Santa Clara	1	2945 La Amistad	44	1.041,0%
482 Bajo Los Arias	1	522 La Cruz	54	884,8%
3340 Río Victoria	3	3470 Río Blanco	136	691,0%
2868 Domingo Faustino Sarmiento	3	2710 La Colina	49	578,5%
2819 La Isla	6	2718 Linda Vista	475	562,9%
971 San Juan Norte	27	783 Buena Vista	45	-40,1%
923 Palmital	24	783 Buena Vista	45	-40,7%
3194 Santa Cecilia	29	3159 San Francisco	36	-45,7%
5693 La Bonita	14	3106 Leonor Chinchilla de Figueroa	101	-50,1%
3066 El Progreso	15	3085 La Lucha	53	-56,7%

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

2.74. Al analizar la información anterior, agregada a nivel de dirección regional, se determina un amplio rango de disparidades en cuanto a la diferencia de la inversión por estudiante en las escuelas unidocentes respecto a las escuelas no unidocentes, según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 15 Diferencias máximas y mínimas de inversión promedio por estudiante de escuelas unidocentes y no unidocentes analizadas por dirección regional. Años 2019 a 2022⁽¹⁾

³² La teoría económica establece que conforme el nivel de producción va creciendo los costos fijos promedio de la prestación de un bien o servicio, van disminuyendo, en este caso el primero está representado por la matrícula y los segundos por la remuneraciones; es decir, dado que en estas escuelas la matrícula puede llegar hasta 30 alumnos, conforme se alcance ese valor, la inversión en remuneraciones por estudiante va a ser cada vez menor. Tal y como se aprecia en el cuadro anterior, las diferencias de signo positivo más grandes se presentan en escuelas donde la matrícula es 1, 2 o 3 alumnos.

	2019	2020	2021	2022
Dirección Regional de Educación en la que se presenta la mayor diferencia	Alajuela (267,0%)	Grande de Térraba (193,4%)	Perez Zeledón (257,4%)	Perez Zeledón (301,2%)
Dirección Regional de Educación en la que se presenta la menor diferencia	Liberia (13,0%)	Heredia (9,1%)	Santa Cruz (17,4%)	Heredia (-15,0%)

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el Ministerio de Educación.

(1) El análisis no considera los resultados para la Dirección Regional de Educación San José Oeste pues solo tiene una escuela unidocente.

- 2.75. Los resultados de este indicador muestran que, aunque la inversión por alumno en escuelas unidocentes tiende a la baja, es significativamente más elevada en comparación con las escuelas no unidocentes ubicadas a 3 km de distancia. Según este criterio, se considera que el servicio se presta en condiciones de ineficiencia.
- 2.76. Los hallazgos antes indicados se explican en virtud de que las remuneraciones constituyen el principal rubro de gasto de las escuelas unidocentes, esto limita la gestión de la eficiencia del servicio por ser exógeno al MEP, en virtud de que éste no fija los salarios y los otros componentes, sino que constituye un costo que no depende de la cantidad de alumnos, lo cual incide en los resultados por estudiante.
- 2.77. Además, no se han identificado las variables críticas o elementos que le permitan al MEP conocer las causas que dan origen a las brechas registradas entre los resultados de los estudiantes de escuelas unidocentes ubicadas en distintas regiones del país; y se carece de mecanismos y acciones articuladas a nivel interinstitucional e intersectorial que permitan reducir dichas brechas.
- 2.78. Asimismo, el MEP no dispone de un análisis por centro educativo en operación que comprenda los costos, la topografía, los caminos de acceso, los medios de transporte disponibles, la cercanía de otros centros educativos y su capacidad de absorción de nuevos alumnos y del impacto social en la comunidad donde se ubica.
- 2.79. Si bien a nivel agregado se presenta una mayor eficiencia interna en el servicio de educación primaria en escuelas unidocentes del MEP que permite al sistema utilizar menos recursos (docentes, aulas, equipos) para graduar estudiantes y más personas puedan ingresar; la ausencia de seguimiento de esos resultados y la carencia de acciones para identificar las variables críticas que dan origen a las brechas detectadas a nivel de dirección regional, provoca que el sistema deba invertir mayor cantidad de recursos en algunas regiones del país, disminuyendo los niveles de eficiencia en la prestación del mismo servicio.
- 2.80. Por otra parte, a nivel global la inversión promedio por estudiante en los centros educativos unidocentes es mayor respecto a la inversión en los centros no unidocentes situación que podría limitar la utilización de dichos recursos en el desarrollo de otros

proyectos educativos. Sin embargo, es importante tener en consideración que en el servicio de educación primaria en escuelas unidocentes privan condiciones especiales tales como: ausencia de caminos vecinales, medios de transporte, barreras naturales (ríos, depresiones geográficas), largas distancias por parajes solitarios que pongan en peligro la integridad física de la persona estudiante, por lo que es necesario analizar desde un enfoque integral las situaciones que limitan el acceso al centro educativo no unidocente más cercano, de tal forma que se justifique el funcionamiento de éstos, aún en el caso de la existencia de centros educativos cercanos.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. El servicio de educación primaria ofrecido por el Ministerio de Educación Pública en escuelas unidocentes revela un nivel básico de eficacia y eficiencia, por cuanto no ofrece igualdad de oportunidades de acceso y desarrollo de habilidades para los estudiantes de I y II ciclo que asisten a estas escuelas; asimismo en virtud de que la inversión por alumno en estas escuela es significativamente más elevada en comparación con las escuelas no unidocentes ubicadas a 3 km de distancia.
- 3.2. Esta situación genera desigualdades entre los estudiantes de diferentes zonas del país, afectando su crecimiento personal y limitando el cumplimiento del mandato constitucional en cuanto al derecho de todos los costarricenses a la igualdad y acceso a la educación. Además, esta condición restringe la satisfacción de la necesidad pública para la cual fue creado este servicio y su contribución al cumplimiento de la meta 4.2 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, que busca asegurar una educación primaria equitativa y de calidad, que permita a niñas y niños finalizar satisfactoriamente sus ciclos de enseñanza.
- 3.3. En lo relativo a la eficacia en la prestación del servicio, los resultados obtenidos permiten concluir que si bien se facilita el acceso a los estudiantes de escuelas rurales, el promedio de los estudiantes en materias básicas es de 85,1% durante los años 2021 y 2022 y el porcentaje de órdenes sanitarias en condición crítica en estos centro de estudio es bajo, la ausencia de datos relacionados con el cumplimiento de lecciones por asignatura y la cobertura del plan de estudios no permite asegurar que el aprendizaje evaluado en el servicio de educación primaria de I y II ciclos brindado en las escuelas unidocentes corresponda al plan de estudios definido oficialmente por el Ministerio de Educación Pública.
- 3.4. Asimismo, las brechas en infraestructura respecto a la disponibilidad de banda ancha en estas escuelas, limita el acceso y aprovechamiento de herramientas digitales para mejorar la educación. Si bien, el Ministerio ha ampliado el número de estudiantes beneficiados con alimentación, el monto del apoyo económico per cápita ha disminuido con el tiempo, situación que podría incidir en la permanencia de estos estudiantes dentro del sistema educativo.

- 3.5. Aunado a lo anterior, existen debilidades derivadas del perfil y del manual de evaluación de competencias aplicado al unidocente, que podrían incidir en la eficiencia y eficacia con que se presta el servicio de educación; y el Ministerio carece de información sobre habilidades para el desarrollo humano y competencias digitales, además solamente el 33,8% de personal unidocente cuenta con formación administrativa, necesaria debido a su rol de directores en estos centros educativos.
- 3.6. Por otra parte, en cuanto a las calificaciones obtenidas por los estudiantes de escuelas unidocentes se concluye que los resultados obtenidos en los años 2018 y 2022 muestran una disminución que afecta la eficiencia interna del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes. Asimismo, existen brechas por Dirección Regional de Educación que crean distorsiones entre personas estudiantes de diversas zonas geográficas que hacen que las oportunidades derivadas del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes no sean equitativas.
- 3.7. Dicha situación devela la necesidad de que el MEP realice análisis multifactoriales que le permitan determinar los costos de prestación del servicio en los distintos centros educativos, la topografía, las condiciones demográficas y los caminos de acceso, así como las actividades socioeconómicas de la comunidad donde se ubican estos centros educativos, con el propósito de determinar las condiciones más eficientes para su prestación.

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 del 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 SEÑOR MELVIN CHAVES DUARTE, VICEMINISTRO ACADÉMICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar e implementar mecanismos que permitan la consolidación e integración de información para dar seguimiento a los niveles de aprendizaje de las escuelas unidocentes; detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste para la toma de decisiones estratégicas. La definición de dichos mecanismos debe considerar, al menos: los indicadores a evaluar, las fuentes de información, los responsables de su recopilación, análisis y seguimiento y su periodicidad. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de julio de 2024 una certificación en donde se haga constar que se establecieron dichos mecanismos e informes sobre el avance en su implementación al 29 de noviembre de 2024 y 31 de marzo de 2025 (Ver párrafos del 2.4 al 2.18)

A LA SEÑORA SOFÍA RAMÍREZ GONZÁLEZ, VICEMINISTRA ADMINISTRATIVA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar, oficializar e implementar un conjunto de acciones para la atención de las órdenes sanitarias en “condición crítica” así como también para la disposición en los centros educativos unidocentes del ancho de banda requerido según la matrícula de éstos. Dichas acciones deberán contemplar al menos: objetivos, indicadores de logro por centro educativo, los responsables de su ejecución y seguimiento, de forma que se alcance la atención de las órdenes sanitarias y se disponga del ancho de banda mínimo requerido. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de mayo de 2024 la certificación donde conste la elaboración y oficialización del conjunto de acciones. Asimismo, remitir informes del avance de la implementación de las mismas al 20 de diciembre de 2024 y al 13 de junio de 2025 .(Ver párrafos del 2.19 al 2.32)

A LA SEÑORA YAXINIA DÍAZ MENDOZA, DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Definir en coordinación con la Dirección General del Servicio Civil, oficializar y comunicar las competencias, los comportamientos asociados y la escala de valoración para el reclutamiento, selección y evaluación del desempeño que los docentes de escuelas unidocentes requieren para la prestación del servicio de educación primaria, de tal forma que se incorporen como requisitos en el perfil del puesto Profesor de Enseñanza Unidocente (I y II ciclos) y se evalúen según lo establecido en dichas competencias. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de mayo de 2024, una certificación donde conste la definición, oficialización y comunicación de las competencias, comportamientos asociados y escala de valoración que serán incorporadas al perfil del puesto citado. Asimismo, remitir al 20 de diciembre de 2024, un informe de avance sobre el proceso de incorporación de dichas competencias, comportamientos asociados y escala de valoración en el perfil del puesto Profesor de Enseñanza Unidocente (I y II

ciclos). (Ver párrafos del 2.46 al 2.59)

AL SEÑOR LEONARDO SANCHEZ HERNANDEZ, VICEMINISTRO DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y COORDINACIÓN REGIONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Diseñar, oficializar e implementar un conjunto de acciones que permitan aumentar la cobertura de las materias complementarias en escuelas unidocentes. Dichas acciones deberán contemplar al menos: objetivos, indicadores de logro por región, y los responsables de su ejecución y seguimiento de forma que se procure la disminución de las disparidades indicadas en este informe. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 28 de junio de 2023, una certificación donde conste la definición y formalización de las acciones. Asimismo, remitir informes del avance de la implementación de las acciones ejecutadas al 20 de diciembre de 2024 y al 30 de junio de 2025. (Ver párrafos del 2.4 al 2.18)
- 4.8. Definir, oficializar e implementar, una estrategia para la reducción de las brechas del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes a nivel nacional y por Dirección Regional de Educación considerando entre otros elementos los resultados de este informe. Dicha estrategia deberá contemplar al menos: objetivos estratégicos, acciones a implementar, indicadores de logro por región, cronograma, responsables de ejecución y mecanismos de seguimiento. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 13 de junio de 2024, una certificación donde conste la definición y formalización de la estrategia para la reducción de las brechas del servicio de educación primaria en escuelas unidocentes a nivel nacional y regional. Asimismo, remitir informes del avance de la implementación de dicha estrategia el 13 de octubre de 2024 y el 10 de enero, el 12 de abril y el 14 de julio, todos de 2025. (Ver párrafos del 2.33 al 2.45 y del 2.62 al 2.80).

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área a.i.

Flor de María Alfaro Gómez
Asistente Técnica

Carlos Guerrero Bazo
Coordinador

Anthony Mora Garita
Colaborador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

ncs/avm

G: 2022000403-1