



INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

2023

07 de noviembre de 2023

Informe N° DFOE-CAP-IAD-00008-2023

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

CONTENIDO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Resumen Ejecutivo..... | 3 |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| ORIGEN DE LA AUDITORÍA..... | 5 |
| OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA..... | 5 |
| ALCANCE..... | 6 |
| CRITERIOS DE AUDITORÍA..... | 6 |
| METODOLOGÍA APLICADA..... | 7 |
| GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO..... | 7 |
| SIGLAS Y ABREVIATURAS..... | 9 |
| COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA..... | 10 |
| 2. RESULTADOS..... | 10 |
| Debilidades en la Cobertura, acceso a internet y a recursos para propiciar la permanencia de estudiantes en el sistema educativo..... | 10 |
| Ausencia de capacitación docente en técnicas para la educación de personas jóvenes y adultas..... | 14 |
| Debilidades en la infraestructura educativa y el acceso a internet en los centros educativos..... | 15 |
| Debilidades en la implementación de acciones para la permanencia de estudiantes en el sistema educativo..... | 16 |
| La eficiencia interna del servicio de educación para personas jóvenes y adultas se ha reducido..... | 17 |
| Limitaciones de información para el análisis de la eficiencia y eficacia del servicio mediante la modalidad de educación abierta..... | 20 |
| 3. CONCLUSIÓN..... | 21 |
| 4. DISPOSICIONES..... | 21 |

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar la eficiencia y eficacia del servicio de educación para personas jóvenes y adultas a cargo del Ministerio de Educación Pública, con el propósito de promover mejoras que incrementen su valor público, la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; así como su contribución con el cumplimiento de la meta 4.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2022.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El servicio de educación para personas jóvenes y adultas es impartido por el Ministerio de Educación Pública en Escuelas Nocturnas, Colegios Académicos Nocturnos, Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), el Colegio Nacional de Educación a Distancia (CONED) y Educación Abierta. Estas modalidades tienen como propósito promover condiciones académicas para la población joven y adulta que ha quedado rezagada en el proceso de formación, principalmente en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, incrementar el valor público y contribuir con la citada meta 4.4, referente a aumentar considerablemente las personas de esa población que tienen las competencias, técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. En virtud de lo anterior, fiscalizar la eficiencia y eficacia de ese servicio es relevante, máxime considerando que se atienden en promedio 134.982 personas por año.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El servicio de educación para personas jóvenes y adultas ofrecido por el Ministerio de Educación Pública se presta con un nivel inicial de eficiencia y eficacia, siendo que la cobertura del servicio, la disponibilidad de internet en los centros educativos, el seguimiento a las capacidades docentes requeridas, los niveles de aprobación y la tendencia de la inversión por estudiante, reflejan resultados menores a los parámetros e indicadores definidos.

En cuanto a la eficacia, la cobertura del servicio disminuyó a nivel general, pasando de atender el 7,6% (100.600 personas) de la población sin instrucción o que no han finalizado la educación primaria o secundaria en 2019 al 7,1% (91.327 personas) en 2022. Esta situación, restringe la mejora de las condiciones laborales y familiares de estas personas y refleja que este servicio no contribuye con el cumplimiento de la citada meta 4.4, referente a aumentar las personas jóvenes y adultas que tienen las competencias técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Asimismo, el servicio se presta usando técnicas de mediación pedagógica para niños y adolescentes, ya que no se han determinado las necesidades en formación de técnicas de enseñanza de adultos -ciencias agógicas-, generando limitaciones en el seguimiento, capacitación y estandarización de prácticas de educación que deben ser utilizadas.

En lo referente a la infraestructura física, el 58,0% de docentes consultados indica que los centros educativos facilitan la prestación del servicio, considerando el estado de las aulas, la disposición de agua potable, los servicios sanitarios y las áreas comunes. Asimismo, se identificó que el 18,2% de los Colegios Nocturnos, el 7,6% de los CINDEA y el 2,8%, de los IPEC cuentan con órdenes sanitarias que representan riesgos de seguridad.

Aunado a lo anterior, los centros educativos no cuentan con condiciones óptimas para el acceso a internet, lo que limita la capacidad de docentes y estudiantes a potencializar recursos educativos y métodos de aprendizaje. Al respecto, ninguna de las Escuelas Nocturnas cumplen con el mínimo establecido de ancho de banda, y únicamente un 4,3% de los Colegios Nocturnos, un 9,5%, de los CINDEA, un 12,8% de los IPEC y el 30,8% de los CONED cumplen con ese mínimo según la matrícula de cada centro.

Respecto a los mecanismos para mantener a estudiantes en el sistema educativo, -servicios de alimentación, transporte y transferencias monetarias condicionadas-, se observa un aumento general en el monto promedio per cápita transferido. No obstante, esto ocurre en razón de que existe una disminución en la cantidad de beneficiarios atendidos y en los montos transferidos a centros educativos, lo cual afecta la permanencia de las personas estudiantes en este servicio.

En cuanto a la eficiencia, se determinó que las instalaciones para brindar este servicio no se utilizan a plena capacidad. Asimismo, los resultados académicos reflejan que el promedio general de aprobación de 2022 (75,8%) es menor al 2021 (79,7%), lo cual genera que se requiera una erogación mayor de los recursos para atender a estudiantes reprobados.

¿QUÉ SIGUE?

Con el propósito de promover mejoras en la eficiencia y eficacia del servicio de educación para personas jóvenes y adultas, se giran disposiciones al Ministerio de Educación Pública para que se implementen acciones que permitan aumentar su cobertura, promover su mejoramiento y transformación; disponer del acceso a internet requerido según matrícula, aumentar la eficiencia en el otorgamiento de ayudas socioeconómicas a la población que recibe el servicio. Asimismo, que se definan las competencias, los comportamientos asociados y la escala de valoración para el reclutamiento, selección y evaluación del desempeño de docentes a cargo de este servicio, así como establecer un plan de formación permanente en ciencias agógicas.

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

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO DE
EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El servicio de educación para personas jóvenes y adultas es impartido por el Ministerio de Educación Pública en Escuelas Nocturnas, Colegios Académicos Nocturnos, Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), Colegio Nacional de Educación a Distancia (CONED) y Educación Abierta.
- 1.2. Estas modalidades tienen como propósito promover condiciones académicas para la población joven y adulta que ha quedado rezaga en el proceso de formación y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, así como incrementar el valor público y contribuir con la meta 4.4, referente a aumentar considerablemente el número de personas jóvenes y adultas con las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- 1.3. En virtud de lo anterior, fiscalizar la eficiencia y eficacia de ese servicio es relevante, máxime considerando que se atienden en promedio 134.982 personas por año.

OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA

- 1.4. Determinar la eficiencia y eficacia del servicio de educación a jóvenes y adultos brindados por el Ministerio de Educación Pública, con el propósito de promover mejoras que incrementen el valor público de ese servicio, la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; así como, su contribución con el cumplimiento de la meta 4.4¹ de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
- 1.5. Asimismo, se definieron las siguientes preguntas de auditoría para determinar la eficiencia y eficacia del citado servicio:
 - a) ¿Se ha incrementado la cobertura del servicio?
 - b) ¿La oferta educativa es pertinente para los estudiantes?
 - c) ¿Poseen los docentes formación en mediación andragógica?
 - d) ¿Las condiciones de infraestructura física y acceso a internet facilitan el proceso educativo?
 - e) ¿Se han incrementado los montos per cápita invertidos en el servicio relacionados con las ayudas económicas en el periodo 2019-2022?

¹ De aquí a 2030, aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

- f) ¿Cuál es la distribución de los recursos según modalidad de EPJA?
- g) ¿Se hace uso de la capacidad locativa de la que se dispone?
- h) ¿Los resultados académicos hacen eficiente la gestión de los recursos?

ALCANCE

- 1.6. La auditoría comprendió el análisis del servicio de educación para personas jóvenes y adultas, como oferta educativa para el acceso y permanencia de personas que no han concluido estudios I y II ciclo, III ciclo y de bachillerato en educación media. Lo anterior, durante el periodo que va del 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2022.
- 1.7. Se evaluaron las variables críticas que componen la eficiencia y eficacia del servicio; así como, los elementos para contribuir con el cumplimiento de la citada meta 4.4; la atención de poblaciones vulnerables y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas respectivas. Las variables consideradas en esta auditoría son las siguientes:
 - a) **Oferta educativa, cobertura y pertinencia del servicio:** Comprende el análisis de cobertura del servicio a las poblaciones con secundaria o primaria incompleta o sin alfabetización, atendidas mediante las modalidades existentes, así como la relación entre la oferta educativa y la realidad de quienes reciben el servicio.
 - b) **Mediación:** Comprende la metodología requerida para los segmentos de población atendidos por el servicio de educación a personas jóvenes y adultas.
 - c) **Condiciones de la infraestructura y acceso a internet:** Considera las condiciones físicas y de acceso a tecnología para la prestación del servicio, es decir, recursos materiales, tecnológicos y de infraestructura.
 - d) **Mecanismos para mantener a los estudiantes en el sistema:** Relaciona los resultados obtenidos de las acciones ejecutadas en la prestación del servicio para mantener a las personas estudiantes dentro del sistema educativo, incluidas aquellas en condiciones de vulnerabilidad.
 - e) **Estimación de la inversión por estudiante:** Comprende el análisis de la suma de las transferencias a los centros educativos y las remuneraciones a los docentes por cada estudiante, beneficiario final del servicio, de manera que se determine una aproximación al costo per cápita del servicio.
 - f) **Capacidad locativa del servicio:** Comprende la estimación del uso de la capacidad máxima de oferta de cada centro educativo en relación con la demanda real.
 - g) **La eficiencia interna del servicio:** Comprende el análisis de los resultados académicos de los estudiantes de último nivel de ese servicio.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.8. Los criterios y términos de auditoría utilizados fueron presentados a la Administración y comunicados a la Ministra de Educación Pública mediante el oficio DFOE-CAP-1788 del 11 de agosto de 2023. Al respecto, con oficio DVM-AC-DDC-DEPJA-0149-07-2023 del 25 de julio de 2023, el Ministerio remitió las observaciones correspondientes, las cuales fueron atendidas y consideradas durante la etapa de examen.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.9. 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). Además, se contó con la participación de una funcionaria de la Auditoría Interna del MEP como parte del equipo de auditoría, con conocimiento y experiencia sobre el objeto de auditoría.
- 1.10. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó, la información suministrada en las entrevistas a personal de ese Ministerio, del Instituto de Investigación de la Educación de la Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Docencia en Educación de la Universidad Nacional, Estado de la Nación, Consejo de Promoción de la Competitividad, Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica.
- 1.11. Asimismo, se realizó una consulta a 755 docentes de las modalidades de educación para personas jóvenes y adultas y se plantearon distintas solicitudes de información a personal del citado Ministerio. Para el diseño y análisis de la muestra de esta consulta se consideraron las seis modalidades vigentes, con el propósito de obtener representación estadística y concluir sobre la percepción del servicio. Asimismo, se realizó una consulta a la totalidad de directores de centros educativos de estas modalidades.
- 1.12. El análisis de la eficiencia se hizo a partir de los resultados académicos de los estudiantes aprobados. Además, se analizaron los montos de inversión por estudiante de las modalidades de educación de personas jóvenes y adultas considerando las partidas de “Remuneraciones” y las “Transferencias corrientes”.
- 1.13. Se realizaron talleres de análisis de causas los días 26 y 28 de septiembre de 2023, el primero de ellos con personal del Departamento de Personas Jóvenes y Adultas y de la Dirección de Desarrollo Curricular, y el segundo día con directores de centros educativos de las modalidades de educación para personas jóvenes y adultas.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.14. El servicio de educación a personas jóvenes y adultas en el país data de 1899, año en que se establecieron las primeras escuelas nocturnas, posteriormente se han incorporado y reformulado las distintas modalidades hasta llegar al esquema actual. Para 2022, este servicio se impartió según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Oferta Servicio de Educación Personas Jóvenes y Adultas según modalidad²

-Con datos del periodo 2022-

| Modalidad | Oferta educativa | Matrícula | Ubicación geográfica |
|-----------|-----------------------------------------|----------------|----------------------|
| Centros | • I y II Ciclos de la Educación General | 67.230, 49.758 | 198 CINDEA en |

² Además, el MEP ofrece una modalidad educativa denominada “Educación Abierta” que consiste en tutorías para que las personas se preparen de cara a la realización de pruebas aplicadas dos veces al año por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad.

| Modalidad | Oferta educativa | Matrícula | Ubicación geográfica |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Integrados de Educación de Adultos | <ul style="list-style-type: none"> Básica III Ciclo de la Educación General Básica Bachillerato en Educación Media | en oferta convencional ³ y 17.472 en oferta emergente ⁴ | funcionamiento localizados en 23 de las 27 direcciones regionales del MEP. De ese total, 115 están ubicados en zona rural y 83 en zona urbana. |
| Colegio Académico Nocturno | <ul style="list-style-type: none"> III Ciclo de la Educación General Básica Bachillerato en Educación Media | 31.926 | 54 colegios nocturnos públicos y subvencionados -52 académicos y 2 técnicos. |
| Colegio Nacional de Educación a Distancia | <ul style="list-style-type: none"> III Ciclo de la Educación General Básica Bachillerato en Educación Media | 2.910 | 13 sedes ubicadas en 11 direcciones regionales de las 27 del MEP. |
| Escuelas Nocturnas | <ul style="list-style-type: none"> I y II Ciclos de la Educación General Básica | 323 | 3 escuelas nocturnas en 3 direcciones regionales. |
| Institutos Profesionales de Educación Comunitaria | <ul style="list-style-type: none"> I y II Ciclos de la Educación General Básica III Ciclos de la Educación General Básica Bachillerato en Educación Media | 21.348 en oferta convencional, 14.938 en cursos libres ⁴ | 36 IPEC en funcionamiento, localizados en 9 direcciones regionales -33 en zona urbana y 3 en zona rural-. |

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

- 1.15. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2022, que constituye la base utilizada para determinar la cobertura del servicio, la población mayor de 15 años era de 4.258.881 personas y de ese total el 33.1%, (1.411.548)⁵ presenta niveles educación nula o incompleta, distribuidos de la siguiente manera: un 59% tiene secundaria incompleta (843.763), 31% primaria incompleta (438.648) y 9% sin instrucción (129.137), asimismo, 52% (736.130) son mujeres y 48% (675.418) hombres.
- 1.16. De acuerdo con los datos de dicha encuesta, el mayor grupo etario de la población sin instrucción o con educación primaria y secundaria incompleta, lo constituye el de las personas mayores de 40 años, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Costa Rica: Población mayor de 15 años según rango de edad y nivel educativo pendiente
 -Con datos del periodo 2022-

| Rango de edad | Sin instrucción | Con primaria incompleta | Con secundaria incompleta | Total |
|---------------|-----------------|-------------------------|---------------------------|----------------|
| De 15 a 17 | 337 | 1.906 | 186.052 | 188.295 |

³ Se entiende por oferta convencional aquella que le permite al estudiante iniciar y culminar estudios académicos en I, II, III ciclo y educación media.

⁴ La oferta denominada “Emergente” en los CINDEA y de “Cursos Libres” en IPEC, corresponde al desarrollo de conocimientos, habilidades y destrezas para el trabajo, la convivencia social, la comunicación, la actualización cultural y el desarrollo personal. El estudiante no obtiene un título o documento que certifique sus conocimientos.

⁵ Los restantes 2.847.333 cuentan con alguno de los siguientes niveles de instrucción: primaria completa, secundaria completa, secundaria técnica o educación superior

| Rango de edad | Sin instrucción | Con primaria incompleta | Con secundaria incompleta | Total |
|--------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|----------------|
| | (0,3%) | (0.43%) | (22.6%) | |
| De 18 a 24 | 2.672 (2,1%) | 8.317 (1.90%) | 103.236 (12.24%) | 114.225 |
| De 25 a 39 | 18.247 (14.13%) | 60.785 (13.9%) | 210.205 (24.9%) | 289.237 |
| Mayor de 40 | 107.881 (83.5%) | 367.640 (83.8%) | 344.270 (40.8%) | 819.791 |
| Total | 129.137 | 438.648 | 843.763 | |

Fuente: Elaboración CGR, con base en información de la Encuesta Nacional de Hogares, 2022

- 1.17. En 2015, mediante acuerdo 04-10-2015, el Consejo Superior de Educación, acordó llevar a cabo una “Evaluación Integral de la Oferta de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)”, que dió como resultado el “Marco referencial de política educativa para orientar el mejoramiento y la transformación de ese servicio con estrategias de mediano y largo plazo”, para implementar acciones en cinco ejes estratégicos -fortalecimiento, calidad, equidad en el acceso, permanencia y éxito educativo y gestión del talento humano-. A la fecha, si bien se cuenta con una ruta de trabajo para la implementación de esa reforma, se carece de un cronograma para su implementación.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La remisión del informe borrador se realizó a la Ministra de Educación Pública mediante el oficio N° DFOE-CAP-2273 del 25 de octubre de 2023. Al respecto, con el oficio N° DM-1501-11-2023 recibido el 3 de noviembre de 2023, la Administración envió sus observaciones al borrador antes indicado, las cuales fueron atendidas mediante oficio N° DFOE-CAP-2561 del 7 de noviembre de 2023.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

Cuadro 3
Listado de siglas

| Siglas | Significado |
|--------|------------------------------------------------------------|
| CINDEA | Centros Integrados de Educación de Adultos |
| CONED | Colegio Nacional a Distancia |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CSE | Consejo Superior de Educación |
| DFOE | División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR |
| ENAH0 | Encuesta Nacional de Hogares |
| IPEC | Institutos Profesionales de Educación Comunitaria |
| MEP | Ministerio de Educación Pública |

2. RESULTADOS

EFICACIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

2.1. El servicio de educación para personas jóvenes y adultas revela un nivel inicial de eficacia por cuanto su cobertura no se ha incrementado para atender las necesidades de formación, la disponibilidad de internet en los centros educativos no permite aprovechar al máximo la tecnología en el proceso educativo y se carece de un seguimiento de las capacidades de los docentes que imparten estas modalidades.

DEBILIDADES EN LA COBERTURA, ACCESO A INTERNET Y A RECURSOS PARA PROPICIAR LA PERMANENCIA DE ESTUDIANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

COBERTURA DEL SERVICIO

2.2. El servicio de educación a personas jóvenes y adultas no ha logrado aumentar la cobertura de las personas que no cuentan con ningún nivel de instrucción, primaria incompleta o secundaria incompleta. De acuerdo con las cifras de matrícula en las modalidades de educación para personas jóvenes y adultas de 2019 a 2022, la cantidad de alumnos atendidos⁶ ha decrecido en un 8,5% pasando de 100.600 estudiantes en 2019 a 92.039 en 2022. En dicho período únicamente las Escuelas Nocturnas aumentaron su matrícula, en las otras modalidades, la matrícula ha disminuido según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Matrícula del servicio por modalidad

-Con datos de los períodos 2019 a 2022-

| Modalidad | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación 2019-2022 |
|-----------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------------|
| Escuelas Nocturnas | 266 | 256 | 293 | 323 | 21,4% |
| Colegios Nocturnos | 33.864 | 32.162 | 36.872 | 31.926 | -5,7% |
| Colegios a Distancia | 3.315 | 3.471 | 3.575 | 3.622 | 9,3% |
| CINDEA | 54.973 | 53.600 | 59.933 | 49.758 | -9,5% |
| IPEC | 8.812 | 7.895 | 7.410 | 6.410 | -21,7% |
| Total | 100.600 | 97.834 | 108.083 | 92.039 | -8,5% |

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

2.3. Al respecto, la disminución nominal más relevante ocurrió en CINDEA (reducción de 5.215 personas) y la variación porcentual más alta en IPEC (-21,7%). La disminución de la matrícula en IPEC, se explica por la reducción en la cantidad de personas estudiantes que asisten al II nivel (lo que corresponde al III ciclo de la Educación

⁶ Contempla a personas que buscan finalizar I y II ciclo, III ciclo o Bachillerato, excluye la oferta emergente y los cursos libres. Tampoco incluye las personas que se matriculan en las sedes o proyectos de Educación Abierta.

General Básica, secundaria) las que pasaron de 4.433 en 2019 a 3.083 en 2022. Por su parte, la reducción de las personas estudiantes que asisten a los CINDEA se explica por una menor matrícula en las que asisten al II nivel.

- 2.4. Al analizar la matrícula por nivel educativo, la cantidad de personas estudiantes de bachillerato y de I y II ciclo ha crecido en el período analizado 5,7% y 1,4% respectivamente, mientras que la cantidad de personas que asisten para concluir el III ciclo disminuyó 22,3%. Lo anterior, se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Matrícula del servicio por nivel educativo

-Con datos del período 2019 a 2022-

| Servicio | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación 2022-2019 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| I y II ciclo | 5.180 | 5.627 | 5.904 | 5.255 | 1.45% |
| III ciclo | 52.754 | 49.244 | 48.967 | 40.983 | -22,3% |
| Bachillerato | 42.666 | 42.513 | 53.212 | 45.089 | 5,7% |

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

- 2.5. Por otro lado, el análisis por rango de edad permite concluir que el mayor aumento ha ocurrido en la personas estudiantes mayores de 40 años (68,2%), pasando de 6.757 estudiantes en 2019 a 11.366 en 2022, seguido de las personas entre 25 y 39 años (17,0%). Por su parte, la mayor disminución nominal de matrícula, ocurrió en el rango de edad de entre 18 y 24 años, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Matrícula del servicio por rango de edad

-Con datos del período 2019 a 2022-

| Rango de edad | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación 2022-2019 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| De 15 a 17 años | 20.364 | 17.003 | 12.855 | 12.286 | -39,4% |
| De 18 a 24 años | 42.246 | 37.461 | 38.541 | 28.435 | -32,7% |
| De 25 a 39 años | 30.866 | 33.960 | 46.570 | 36.105 | 17,0% |
| Mayor de 40 años | 6.757 | 8.660 | 12.991 | 11.366 | 68,2% |

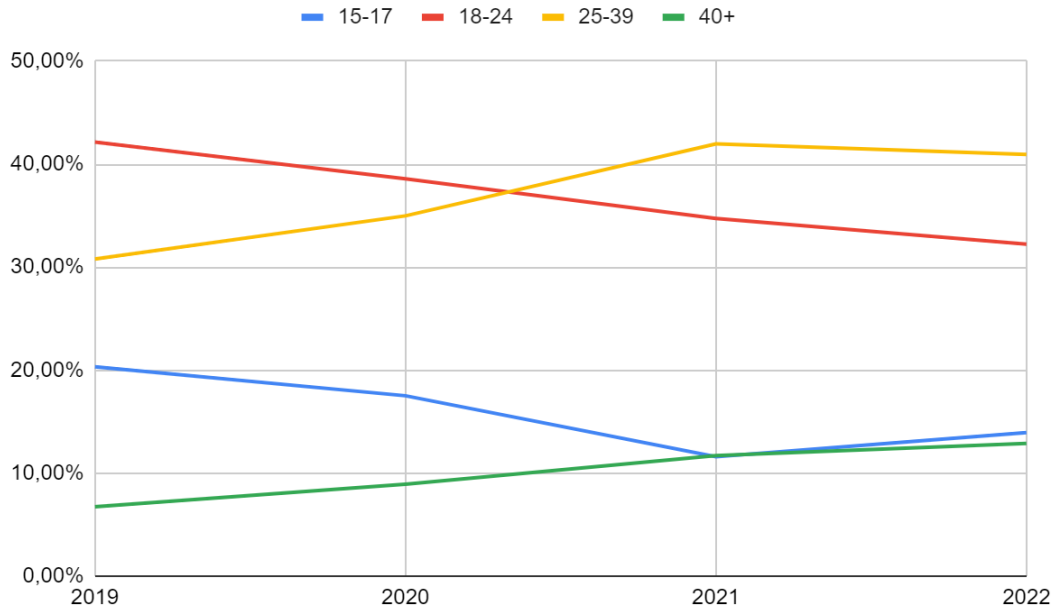
Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por el MEP

- 2.6. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de la estructura porcentual de matrícula por rango de edad:

Gráfico 1

Evolución de la estructura porcentual de matrícula del servicio por rango de edad

-Con datos del período 2019 a 2022-



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

- 2.7. Al respecto, se observa para este servicio, una transformación en la composición etaria de la población de personas estudiantes, pasando de una concentración de 62,5% de menores a 25 años en 2019 al 53,8% en 2022. Asimismo, a la luz de las poblaciones sin educación según la Encuesta Nacional de Hogares, la mayoría de personas que ingresa a este servicio no provienen directamente del sistema educativo tradicional, es decir no pasan de la escuela o colegio a éste de manera inmediata, sino que este servicio está captando mayoritariamente personas que poseen más de 20 años de haber abandonado el sistema educativo.
- 2.8. Se debe agregar que el aumento de personas mayores de 40 años que acuden a este servicio se presenta indistintamente del nivel educativo al que se aspira, siendo porcentualmente los que optan por el bachillerato quienes más se incrementaron entre 2019 y 2022 (231,6%), seguido de quienes optan por concluir el III ciclo (64,3%). Por su parte, las personas entre 15 a 17 años muestran las mayores tasas de decrecimiento de la matrícula -60,9% en bachillerato, I y II ciclo -45,1% y III ciclo -43,4%.
- 2.9. En cuanto al sexo de las personas estudiantes matriculados, ha habido una disminución para ambos sexos. En el caso de los hombres, la matrícula ha disminuido en un 16,7%, al pasar de 48.532 en 2019 a 40.430 en 2022; mientras que la participación de las mujeres ha disminuido un 2,2%, pues pasó de 52.068 en 2019 a 50.897 en 2022. La reducción más relevante de hombres matriculados se presenta en los que se inscriben para finalizar III ciclo (-28,7%) seguido de los hombres que estudian para finalizar el I y II ciclo (-14,3%).

- 2.10. A partir de los resultados anteriores y tomando como referencia los datos de la citada Encuesta de 2019 a 2022 se determinaron los siguientes porcentajes de cobertura⁷. A nivel total, por nivel educativo, por rango de edad, y por sexo:

Cuadro 7
Porcentajes de cobertura del servicio
-Con datos del período 2019 a 2022-

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|
| Cobertura total | | | | |
| | 7,6 | 7,3 | 7,6 | 7,1 |
| Cobertura según nivel educativo | | | | |
| Personas con primaria incompleta | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,2 |
| Personas con secundaria incompleta | 10,8 | 10,4 | 10,4 | 10,2 |
| Cobertura según rango de edad | | | | |
| De 15 a 17 años | 11,4 | 9,0 | 6,3 | 6,5 |
| De 18 a 24 años | 23,8 | 22,7 | 25,4 | 25,5 |
| De 25 a 39 años | 9,6 | 11,5 | 14,3 | 13,3 |
| Mayor de 40 años | 1,0 | 1,3 | 1,8 | 1,6 |
| Cobertura según sexo | | | | |
| Hombres | 7,6 | 7,0 | 7,5 | 6,6 |
| Mujeres | 7,7 | 7,6 | 7,7 | 7,6 |

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

- 2.11. A nivel general, la cobertura promedio del servicio es de 7,4% con una pérdida de 0,5 pp entre 2022 y 2019. Según nivel educativo, la cobertura promedio de personas estudiantes con primaria incompleta es de 1,2% aumentando 0,2 pp entre 2019 y 2022, mientras que la de personas estudiantes con secundaria completa es, en promedio 10,5% y ha perdido entre 2019 y 2022 0,63 pp. En esa línea en promedio el 98,8% de las personas sin educación primaria no utiliza el servicio.
- 2.12. En lo referente a los rangos de edad, la población mayor de 40 años es la más necesitada de educación, sin embargo, dentro de los rangos de edad contemplados en el análisis es la que presenta los menores niveles de cobertura (1,4% en promedio). En lo correspondiente a la cobertura según sexo de la persona estudiante, para los hombres en promedio esta es de 7,2% mientras que para las mujeres es 7,6% siendo la de los hombres la que mas puntos porcentuales pierde en el período analizado (0,9).
- 2.13. Los resultados de cobertura antes indicados, se explican por cuanto el servicio se presta por medio de modalidades educativas cuya operación no están adaptada a las condiciones y necesidades de la población que atiende, entendido lo anterior desde el contenido de los programas educativos que son los mismos indistintamente de la población que los recibe, a saber niños cursando primaria en la educación tradicional o

⁷ Matrícula en el año "i" del elemento "x" dividido entre los datos de la encuesta de la ENAHO del año "i" para el elemento "x".

- adultos en el mismo nivel educativo. Asimismo, aspectos como la dependencia del trabajo, obligaciones familiares también influyen en la reducción de la demanda y la cobertura del servicio.
- 2.14. Asimismo, el servicio cuenta con limitados canales de divulgación para dar a conocer los servicios de educación con que cuenta el MEP y de esta manera atraer a potenciales usuarios según sus necesidades. En ese sentido, si bien el MEP ha identificado áreas de mejora de este servicio desde 2017, que fueron plasmadas en el documento “Proceso de Transformación de Educación para Personas Jóvenes y Adultas”, según Acuerdo 02-69-2017- CSE, a la fecha no cuenta con un cronograma de acciones para su implementación.
- 2.15. La limitada cobertura del servicio restringe las posibilidades de las personas de completar sus estudios de primaria o secundaria. Esto afecta las posibilidades de mejorar sus condiciones laborales y familiares, mantiene a estas personas en condición de vulnerabilidad y limita la productividad del país. Además, no permite contribuir con el cumplimiento de la meta 4.4 del ODS.

AUSENCIA DE CAPACITACIÓN DOCENTE EN TÉCNICAS PARA LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

- 2.16. En relación con las competencias requeridas para el personal docente que imparte este servicio⁸, el Ministerio no determina el estado actual de las mismas, por cuanto no dispone de datos para ello, adicionalmente posee vacíos de información en cada modalidad, lo anterior en virtud de la carencia de acciones de seguimiento requeridas.
- 2.17. Por su parte, si bien el MEP realiza una evaluación anual del desempeño utilizando un formulario de evaluación y calificación de servicios del personal docente, no se aplica una evaluación específica para la especialidad de Educación de Personas Jóvenes y Adultas. Al respecto, por medio del cuestionario aplicado a los directores y docentes de centros educativos de estas modalidades, se reiteró la importancia de la mediación andragógica como método para mejorar la calidad de la educación que se brinda a las personas jóvenes y adultas, así como disponer de mayor capacitación del personal.
- 2.18. La falta de mediación vinculada a las ciencias agógicas en la educación para personas jóvenes y adultas, obedece a las siguientes situaciones:
- a) La Dirección General del Servicio Civil, dentro de las clases y especialidades de puestos docentes, contempla la formación en ciencias agógicas para docentes que se nombren en las diferentes modalidades, pero, en la práctica es un requisito que no se exige para el nombramiento⁹.
 - b) Oferta limitada de carreras especializadas en ciencias agógicas en centros de educación formal superior.

⁸ Oficio DVM-AC-DDC-DEPJA- 0149-07-2023 del 25 de julio de 2023, “Para la mediación pedagógica enfocada a personas estudiantes jóvenes y adultas, debe contemplarse además de la andragogía, las demás ciencias agógicas, así como otras teorías y tendencias modernas como la neuroeducación...con la finalidad de brindar un proceso educativo de calidad”.

⁹ En la Ley N° 10159, Marco de Empleo Público y su Reglamento en lo referente a los puestos del Título II del Estatuto de Servicio Civil, indica que le corresponderá al MEP el proceso de planificación, coordinación y ejecución de las pruebas, en aplicación del Artículo 9 inciso b) de dicha normativa.

- c) Limitada capacitación formal y periódica para el docente por parte del Instituto de Desarrollo Personal Uladislao Gámez Solano. A manera de ejemplo para 2022, como máximo el 3,8% de los docentes de estas modalidades participó en alguna de las capacitaciones brindadas por dicho instituto sobre la materia¹⁰.
- d) No existe estandarización en la mediación y recursos utilizados por los docentes para desarrollar el aprendizaje en cada una de las modalidades.
- 2.19. Lo anterior deriva en un efecto negativo para la población estudiantil de este servicio, ya que el personal docente posee mayoritariamente formación en educación infantil, por lo que se carece de la mediación necesaria para las necesidades de aprendizaje de la población de jóvenes y adultos.

DEBILIDADES EN LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y EL ACCESO A INTERNET EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

- 2.20. Las condiciones físicas de la infraestructura educativa y del acceso a tecnología, son factores que inciden en la prestación eficaz y eficiente del servicio de educación a personas jóvenes y adultas.
- 2.21. De la consulta a docentes que imparten dicho servicio, el 58,0% señala que el estado de las aulas, de los servicios sanitarios y de las áreas comunes, así como la disposición de agua potable, son elementos que facilitan la prestación del servicio, lo cual es consistente con los porcentajes de centros educativos que cuentan con órdenes sanitarias que representan riesgo de seguridad humana, a saber: 18,2% de los Colegios Nocturnos, 7,6% de los CINDEA y 2,8%, de los IPEC. En el siguiente cuadro se resumen los resultados de la consulta a docentes sobre la contribución de la infraestructura física en la prestación del servicio:

Cuadro 8
Porcentaje de respuestas de docentes

| Condición | Totalmente de acuerdo o de acuerdo | | Totalmente en desacuerdo o en desacuerdo | |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| | Porcentaje | Cantidad de respuestas | Porcentaje | Cantidad de respuestas |
| Estado de las Aulas | 53,9% | 407 | 25,3% | 191 |
| Disposición de agua potable | 68,9% | 520 | 19,3% | 146 |
| Estado de los servicios sanitarios | 57,2% | 432 | 24,5% | 185 |
| Estado de las Áreas comunes | 51,8% | 391 | 25,2% | 190 |
| Calidad de la conexión a internet | 42,1% | 318 | 34,3% | 259 |
| Herramientas tecnológicas disponibles para la mediación | 45,8% | 346 | 28,7% | 217 |

Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada en la encuesta aplicada a personal docente.

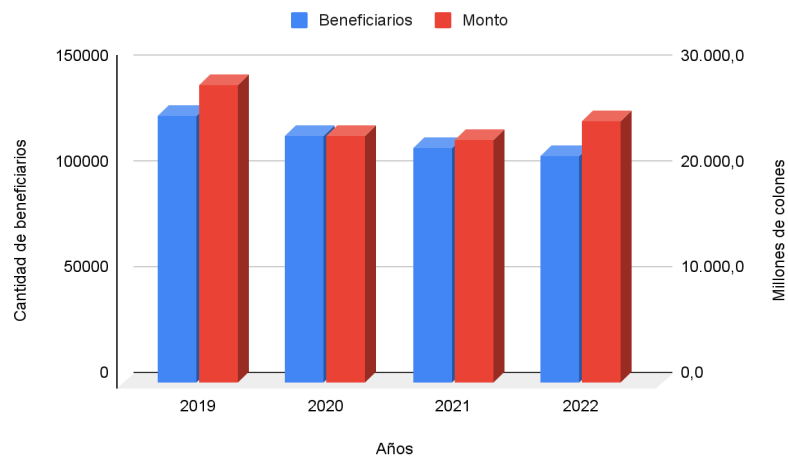
¹⁰ En 2022, 135 personas asistieron a capacitaciones virtuales o presenciales de la materia, se estima en 3.587 el total de docentes de este servicio.

- 2.22. Cabe indicar, que a partir de dicha consulta, se determinó que el 95,5% (721) de docentes utilizan una computadora portátil o teléfono móvil personal para la prestación de este servicio, mientras que el 18,9% (34) utiliza una computadora portátil propiedad del MEP. La plataforma Teams es usada por 35,6% (269) docentes y 84,6% (639) usa el servicio de mensajería instantánea Whatsapp. Además, el 81,3% (614) usa sitios web como herramientas complementarias, mientras que 82,6% (624) videos explicativos.
- 2.23. Por su parte, del análisis realizado a la disponibilidad del ancho de banda en los centros educativos, se identificó que se dispone de 356 conexiones de banda ancha distribuidas en 210 CINDEA, 84 Colegios Nocturnos, 47 IPEC, 13 CONED y 2 Escuelas Nocturnas.
- 2.24. Asimismo, el MEP establece los mínimos de ancho de banda para cada centro educativo en función de la matrícula de cada uno de ellos, y existen conexiones que no cumplen con esa condición; a saber: 90,5% de los CINDEA, 85,7% de Colegios Nocturnos, 87,2% de IPEC, 70,0% de los CONED y 100% de las escuelas nocturnas.
- 2.25. La situación descrita obedece a que la conectividad depende de la zona en donde se encuentre el centro educativo, por cuanto depende del proveedor del servicio de internet la calidad del servicio que brinda. Como consecuencia se limita la calidad de este servicio de educación , puesto que no permite aprovechar los recursos educativos y métodos de aprendizaje disponibles.

DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA LA PERMANENCIA DE ESTUDIANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

- 2.26. Para motivar la permanencia de las personas estudiantes dentro del sistema educativo se otorgan diversos beneficios, tales como servicio de alimentación, transporte al centro educativo y las transferencias monetarias condicionadas. Al respecto el detalle consolidado de los montos transferidos y la cantidad de estudiantes beneficiarios en el periodo 2019-2022 se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
Cantidad de recursos monetarios transferidos y personas beneficiarias
 -Periodo 2019 a 2022 - en millones de colones-



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

- 2.27. Asimismo, por tipo de mecanismo también existe una reducción de la cantidad de personas estudiantes beneficiarias de la siguiente manera: a) en 2022, 59.341 tenían servicio de alimentación mientras que en 2019 fueron 62.865; b) en 2022, 22.144 tenían servicio de transporte al centro educativo, mientras que en 2019 lo recibieron 27.093 y c) en 2022 un total de 25.676 reciben dinero por transferencia monetaria condicionada, mientras que en 2019 el total fue de 36.684.
- 2.28. Como resultado de las disminuciones indicadas, el monto per cápita total aumentó en promedio 7,3% para todas las modalidades consolidadas, destacando el incremento en dicho valor en CONED de 42,5% y la disminución de 30,3% en las escuelas nocturnas.
- 2.29. Los resultados antes citados se producen debido a que la reducción de personas beneficiarias, es mayor a la reducción de recursos girados para los elementos de permanencia citados en el programa 558: Programas de Equidad. En ese sentido, si bien, existe un aumento en el valor del monto per cápita, la disminución en beneficiarios contribuye a la reducción de la demanda del servicio, especialmente de aquellas personas que dedican parte de su tiempo al trabajo y para los cuales la alimentación en el centro educativo es un factor relevante de permanencia.
- 2.30. Asimismo, es importante señalar que el Ministerio no dispone de información sobre la percepción de estudiantes y egresados que han recibido el servicio, en cuanto a la oportunidad de los beneficios para la satisfacción de necesidades y su contribución a la permanencia y conclusión de los diversos ciclos educativos.

LA EFICIENCIA INTERNA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS SE HA REDUCIDO

- 2.31. El servicio de educación para personas jóvenes y adultas revela un nivel inicial de eficiencia en razón de los resultados académicos de 2021 y 2022; así como, la inversión en el periodo de análisis.
- 2.32. Al respecto, en relación con ese último elemento, se determinó que la inversión por estudiante promedio de todas las modalidades creció 4,3% en el período analizado. Dicho resultados parten de la recopilación y consolidación de los montos transferidos a los centros educativos y de las remuneraciones pagados al personal docente, determinando una disminución general de 11,9% en dicho periodo, según se detalla:

Cuadro 9
Cantidad de transferencias y remuneraciones pagadas a docentes

-Con datos del período 2019 a 2022-

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación porcentual 2022-2019 |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|
| CINDEA | 46.301,3 | 43.219,1 | 45.644,1 | 45.372,9 | -2,0 |
| CONED | 721,3 | 730,7 | 754,6 | 716,8 | -0,6 |
| Escuela Nocturna | 211,4 | 156,1 | 189,8 | 180,0 | -14,8 |
| IPEC | 9.471,1 | 9.871,6 | 9.843,0 | 9.266,7 | -2,1 |
| Colegio Nocturno | 33.658,9 | 30.648,4 | 31.515,6 | 30.037,4 | -10,8 |
| TOTAL | 90.364,0 | 84.625,9 | 87.947,1 | 85.573,8 | -5,3% |

Fuente: Elaboración CGR, con información suministrada por el MEP. Incluye personas matriculadas en cursos libres y oferta emergente.

- 2.33. Sobre el particular, en promedio las remuneraciones representan el 74,2% de la inversión considerada, mientras que el 25,8% restante corresponde a las transferencias. En este mismo orden de ideas, se destaca el caso de las escuelas nocturnas en el que la relación de remuneraciones/inversión total es de 51,0%.
- 2.34. Por su parte, la matrícula total de personas estudiantes de este servicio ha decrecido de forma global 9,2% en 2019-2022, según el siguiente detalle:

Cuadro 10
Matrícula del servicio de educación a jóvenes y adultos
-Con datos del período 2019 a 2022-

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Variación porcentual 2022-2019 |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------------|
| CINDEA ⁽¹⁾ | 73.623 | 74.459 | 78.370 | 67.230 | -8,7 |
| CONED | 3.315 | 3.359 | 3.575 | 3.622 | 9,2 |
| Escuela Nocturna | 266 | 256 | 293 | 323 | 21,4 |
| IPEC ⁽¹⁾ | 25.974 | 26.566 | 22.750 | 21.348 | -17,8 |
| Colegio Nocturno | 33.864 | 32.162 | 36.647 | 31.926 | -5,7 |
| TOTAL | 137.042 | 136.802 | 141.635 | 124.449 | -9,2 |

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

- 2.35. Con base en los datos anteriores se obtienen los resultados para las relaciones Inversión/estudiante por modalidad y, de forma consolidada para las modalidades de educación de personas jóvenes y adultas.

Cuadro 11
Inversión per cápita del servicio de educación para personas jóvenes y adultas
-Con datos del período 2019 a 2022-

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| CINDEA | 628.897,2 | 580.441,6 | 582.418,0 | 674.890,7 |
| CONED | 217.586,7 | 217.535,0 | 211.076,9 | 197.907,7 |
| Escuela Nocturna | 794.736,8 | 609.765,6 | 647.781,6 | 557.275,5 |
| IPEC | 364.637,7 | 371.587,7 | 432.659,3 | 434.078,1 |
| Colegio Nocturno | 993.943,2 | 952.938,2 | 859.977,6 | 940.844,4 |
| Promedio inversión por estudiante | 659.389,1 | 618.601,3 | 620.941,9 | 687.621,4 |

Fuente: Ministerio de Educación Pública.

- 2.36. En términos generales, se observa que la relación Inversión/Estudiante ha crecido 4,3% en 2019-2022, impulsada por los incrementos de 19,0% y de 7,3% en IPEC y CINDEA respectivamente. Como se indicó anteriormente la suma de Transferencias y Remuneraciones se ha reducido, pero también la matrícula en mayor proporción, de ahí que el ratio antes indicado haya incrementado.

- 2.37. Asimismo, debe destacarse la dispersión de relaciones de inversión por persona estudiante, así por ejemplo la más baja, en este caso la de CONED, representa un 22% de la relación más elevada, que es la de colegios nocturnos. Además, la inversión por persona estudiante no depende estrictamente de la matrícula, por ejemplo, las escuelas nocturnas tienen la menor asistencia (285 alumnos en promedio), pero la relación de inversión por estudiante es un 20% menor a la modalidad de mayor matrícula que corresponde al CINDEA (73.420 alumnos en promedio)
- 2.38. Por su parte, en relación con los datos de aprobación por modalidad¹¹ y nivel académico se determinó que los resultados muestran una tendencia decreciente en 2021 y 2022, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 12
Porcentajes promedio de aprobación, por modalidad y por nivel educativo
 -Con datos del período 2019 a 2022-

| | 2021 | 2022 |
|------------------------------------|-------------|-------------|
| Por modalidades educativas | | |
| IPEC | 68,7 | 66,5 |
| CINDEA | 63,2 | 91,8 |
| Colegios Nocturnos | 81,0 | 67,1 |
| Escuelas Nocturnas | 93,5 | 83,7 |
| Colegios a Distancia | 92,3 | 69,7 |
| Total | 79,7 | 75,8 |
| Por nivel educativo | | |
| • I nivel en IPEC | n.d. | n.d |
| • I nivel en CINDEA | n.d | n.d |
| • 4° nivel en Escuelas Nocturnas | 93,5 | 63,0 |
| • III nivel en CINDEA | 63,2 | 91,8 |
| • III nivel en IPEC | | |
| • Undécimo año en Colegio Nocturno | 68,7 | 61,5 |
| • Undécimo año en CONED | 81,0 | 68,9 |
| | 64,7 | 64,2 |

Fuente: Ministerio de Educación Pública

- 2.39. Del cuadro anterior se desprende que pese a los parámetros de nivel de logro de eficiencia, existe un deterioro de la eficiencia interna del servicio en virtud de que el promedio general de 2022 (75,8%) es menor a 2021 (79,7%) lo que implica que en 2022 sean necesarios más recursos (docentes, infraestructura, personal administrativo) para que las personas avancen respecto del nivel educativo pretendido.
- 2.40. A partir de los resultados antes citados de inversión por persona estudiante y niveles de aprobación se estima el gasto en que el servicio debería incurrir para que en el

¹¹ Personas por modalidad o nivel que aprueba el último nivel necesario para optar por el Certificado de Conclusión de I y II Ciclo y el Título de Bachiller. Los datos corresponden al Censo Final de cada año y consideran estudiantes en condición de aprobados. Datos del sistema REM para 2021 y de SABER para 2022.

siguiente ciclo lectivo los estudiantes no aprobados vuelvan a intentar aprobar el certificado o título al que aspiraba. Al respecto, se determinó que el MEP no cuenta con información que le permita determinar la capacidad locativa, definida como la capacidad de un centro educativo para recibir una cantidad determinada de estudiantes.

LIMITACIONES DE INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO MEDIANTE LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN ABIERTA

- 2.41. El servicio prestado mediante la modalidad de educación abierta no fue considerado en el análisis de eficacia y eficiencia, ya que la información sobre recursos utilizados y resultados académicos, refleja porcentajes de aprobación que corresponden tanto a personas que asistieron a las tutorías brindadas por el MEP, como a aquellas que se presentaron a las pruebas sin recibir el servicio.
- 2.42. Sin detrimento de lo anterior, resulta importante revelar la información recopilada para esta modalidad, la cual se ofrece mediante tutorías a personas que desean realizar los exámenes correspondientes. Dichas tutorías involucran pagos de remuneraciones¹², que para 2020, 2021 y 2022 ascendieron a ₡7.021,1 millones, ₡7.461,9 millones y ₡6.755,1 millones, respectivamente. Asimismo, se dispone de información sobre el porcentaje de personas que aprueban las pruebas realizadas en esos años:

Cuadro 13
Porcentajes de aprobación de las pruebas realizadas por suficiencia
 -Con datos del período 2019 a 2022-

| Ciclo/Año | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------------|------|------|------|
| Primero y segundo ciclo | 48,4 | 44,4 | 43,8 |
| Tercer ciclo | 59,2 | 52,5 | 57,0 |
| Bachillerato por madurez | 47,3 | 44,3 | 45,1 |
| Bachillerato a distancia | 68,6 | 71,3 | 74,4 |

Fuente: Ministerio de Educación Pública

- 2.43. De los datos anteriores, se tiene que el promedio de aprobación de esas materias es de 49,8%, lo cual es inferior al promedio de aprobación de las modalidades analizadas en los párrafos que anteceden a esta sección.
- 2.44. La limitación de la información de la procedencia de la persona que se presenta a realizar los exámenes programados por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad en esta modalidad, no considera como requisito la preparación dentro o fuera del MEP, ya que únicamente se encarga de aplicarlos a aquellas personas que posean los requisitos académicos, sin considerar la forma en la que dicha persona se preparó, sea individualmente, por medio de terceros privados o por medio del servicio de educación abierta que ofrece el Ministerio.
- 2.45. A partir de lo anterior, no es posible determinar los resultados académicos que se obtienen a partir de los recursos invertidos en esa modalidad (aproximadamente ₡21.238,1 millones en el período 2020-2022), lo que le impide contar con información

¹² Pagos realizados a coordinadores de sede y zonales, docentes que imparten las tutorías y conserjes, no se incluyen gastos como electricidad y agua.

para evaluar el desempeño y los resultados asociados con la inversión realizada en dichas tutorías.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados, con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que el servicio de educación a personas jóvenes y adultas se presta bajo niveles iniciales de eficiencia y eficacia, de acuerdo con los parámetros e indicadores establecidos en los términos de referencia de la auditoría.
- 3.2. Al respecto, ese servicio ha mostrado una tendencia decreciente en su impacto en la sociedad en el periodo analizado, ya que existen menos personas estudiantes matriculadas en niveles educativos que permiten completar o iniciar estudios de educación general básica y bachillerato en educación media. Además, se ha reducido la cobertura de personas con primaria o secundaria incompleta, el servicio no responde a las necesidades de la población objetivo y los porcentajes de aprobación han disminuido.
- 3.3. En ese sentido, si bien existe una propuesta de transformación del servicio desde 2017, no se ha implementado, lo que ha ocasionado retrasos en su adaptación del servicio a las necesidades actuales, tanto en lo relativo a los programas educativos, como en metodologías de mediación y acceso. Aunado a lo anterior, el servicio contribuye de forma limitada con la reducción sistemática de personas que necesitan iniciar o completar los distintos niveles de formación y por tanto con la meta 4.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 3.4. Así las cosas, las situaciones identificadas constituyen barreras para el acceso de la población joven y adulta a este servicio, las cuales exigen al Ministerio de Educación Pública, valorar de manera integral su prestación, en procura de incrementar su eficiencia y eficacia, y, consecuentemente, generar un efecto positivo en las condiciones sociales y económicas de esa población, la mayoría en condición de vulnerabilidad. Por ello, resulta indispensable la implementación de acciones inmediatas que permitan enfrentar los desafíos actuales y potenciar el crecimiento individual y colectivo.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292 se emiten las disposiciones de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido, por lo que su incumplimiento constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones 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”, N° R-DC-144-2015. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones, así como de valorar el establecimiento de responsabilidades, en caso de incumplimiento injustificado.

A LA MÁSTER ANNA KATHARINA MÜLLER CASTRO PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.3. Tomar los acuerdos correspondientes, conforme a las potestades de ese Consejo, sobre la propuesta de mejoramiento y transformación de la educación para personas jóvenes y adultas, que se defina en atención a la disposición 4.4. Asimismo, divulgar las decisiones tomadas para su implementación. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la que conste el o los acuerdos sobre dicha propuesta y su divulgación, a más tardar el 28 de febrero de 2025. (Párrafos 2.1 a 2.15, y del 2.26 al 2.45).

AL MÁSTER MELVIN CHAVES DUARTE, VICEMINISTRO ACADÉMICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, someter a conocimiento de la Ministra de Educación Pública e iniciar la implementación de la propuesta de mejoramiento y transformación de la educación para personas jóvenes y adultas requerida mediante acuerdo del Consejo Superior de Educación desde 2017, considerando al menos, el análisis de la pertinencia de las modalidades existentes, definición de objetivos estratégicos, acciones a implementar, indicadores de eficacia y eficiencia del servicio, cronograma, responsables de ejecución y mecanismos de seguimiento, todo conforme a lo indicado en el presente informe. Remitir a la Contraloría General una certificación donde conste la definición y puesta en conocimiento de la propuesta requerida a más tardar el 29 de noviembre de 2024. Asimismo, remitir un primer informe de avance en la implementación seis meses posteriores a los acuerdos requeridos al Consejo Superior de Educación en la disposición 4.4. Posteriormente, en un plazo de 6 meses contados a partir del primer informe de avance, remitir un segundo informe. (Párrafos 2.1 a 2.15 y del 2.26 al 2.45).
- 4.5. Definir, oficializar e implementar las metodologías de enseñanza estandarizadas para el servicio de educación para personas jóvenes y adultas con el fin de garantizar procesos homogéneos de enseñanza en dichas modalidades. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 29 de junio de 2024, una certificación donde conste la definición y oficialización de lo requerido. Asimismo, remitir al 20 de diciembre de 2024, un informe de avance sobre su implementación. (Párrafos 2.16 a 2.19).

A LA LICENCIADA SOFÍA RAMÍREZ GONZÁLEZ, VICEMINISTRA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Elaborar, oficializar e implementar acciones para que los centros educativos que prestan el servicio a personas jóvenes y adultas, dispongan del ancho de banda mínimo requerido según la matrícula. Dichas acciones deberán contemplar al menos, objetivos, indicadores por centro educativo, responsables de ejecución y seguimiento. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2024 la certificación donde conste la elaboración y oficialización de las acciones solicitadas. Asimismo, remitir un informe de avance en su implementación al 30 de agosto de 2024. (Párrafos 2.20 a 2.25).

- 4.7. Elaborar estudios sobre las necesidades socioeconómicas de las personas jóvenes y adultas, con el fin de definir, oficializar e implementar acciones de mejora relacionadas con la pertinencia, cobertura, eficiencia y oportunidad de los beneficios relacionados con transporte, comedores y transferencias monetarias condicionadas. Para lo anterior, se debe considerar al menos: detalle de acciones, indicadores de medición, cronograma, responsables de ejecución y mecanismos de seguimiento. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 15 de marzo de 2024, un informe de avance sobre la ejecución de los estudios solicitados para cumplir con lo dispuesto y al 29 de junio de 2024, una certificación donde conste la elaboración de los citados estudios; así como la definición y oficialización de las acciones requeridas. Asimismo, remitir un primer informe de avance de implementación al 20 de diciembre de 2024 y un segundo informe al 30 junio de 2025. (Párrafos 2.26 a 2.30).
- 4.8. Definir, oficializar e implementar el modelo de evaluación docente que incluya, al menos, definición del perfil deseado, identificación de competencias, oferta de cursos y recursos para cerrar brechas de conocimiento y la evaluación basada en los perfiles deseados para docentes de educación para personas jóvenes y adultas. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de abril de 2024, una certificación donde conste la definición y oficialización de lo requerido. Asimismo, remitir al 30 de septiembre de 2024, un primer informe de avance sobre su implementación y al 31 de marzo de 2025 un segundo informe de implementación. (Párrafos 2.16 a 2.19).

A LA MÁSTER KARLA SALGUERO MOYA, DIRECTORA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO PROFESIONAL ULADISLAO GÁMEZ SOLANO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Incorporar e implementar en el plan de formación permanente del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, la capacitación para personal docente y administrativo del servicio de educación a personas jóvenes y adultas, de manera que se consideren las metodologías de enseñanza, las competencias y comportamientos definidos en las disposiciones 4.5 y 4.8. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 28 de junio de 2024, una certificación donde conste la incorporación de lo requerido. Asimismo, remitir al 13 de diciembre de 2024, un informe de avance sobre su implementación. (Ver párrafos del 2.16 al 2.19).

Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Carlos Guerrero Bazo
Fiscalizador

Ivannia Badilla Ramírez
Fiscalizadora Asociada