

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El estudio forma parte del plan anual de trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el periodo 2009.

1.2. Objetivo

Se parte de la interrogante de cuál es la naturaleza de la gestión institucional que se ejerce en los centros de enseñanza primaria. En consecuencia se plantea la hipótesis de que el tipo de manejo institucional de esos centros, mantiene una característica primordialmente de administración de trámites sin orientación estratégica y divorciado de las pautas establecidas en la política educativa. Desde esa perspectiva, el análisis se orienta a determinar la efectividad del proceso integrado de programación, organización, coordinación, control y seguimiento que se lleva a cabo en un centro educativo de primaria, en relación con el cumplimiento de políticas y procedimientos de trabajo.

1.3. Alcance

El estudio se desarrolló en la Escuela Miguel Obregón Lizano de Tibás, para lo cual se analizaron las acciones de los períodos lectivos 2008 y 2009. La dinámica de la evaluación del sistema administrativo consistió en abordar las áreas claves y las acciones programáticas contempladas en su funcionamiento. Para ello se recabó la información de una muestra al azar escogida de un universo de 43 docentes que tienen grupo asignado. El criterio fue seleccionar de un listado existente, 2 docentes por nivel, para un total de 12 individuos (28% del total) a quienes se les aplicó una entrevista y la confrontación de la documentación respectiva.

La investigación fue llevada a cabo por la Licda... , bajo la dirección del Lic.... , Jefe del Departamento de Auditoría de Programas.

1.4 Comunicación de resultados

En reunión efectuada el día 19 de octubre del 2010, se expusieron al Lic. ..., Director de la Escuela Miguel Obregón Lizano, los resultados y recomendaciones del estudio, con el propósito de conocer los comentarios y puntos de vista acerca del informe.

2. COMENTARIOS

La definición de la calidad de la educación es un hecho complejo; la elaboración de indicadores cuantitativos como matrícula, cobertura, deserción y repitencia, reflejan de algún modo el estado en que se encuentra el sistema educativo. No obstante, es necesario profundizar acerca de las causas detrás de estas cifras estadísticas con el fin de complementar el diagnóstico integral. El análisis efectuado intenta coadyuvar en esa perspectiva, al evaluar las actividades relevantes del desarrollo curricular en conjunto con la estrategia de trabajo administrativo y de control interno que respalda la ejecución de los programas académicos. De esta manera, se identifican 5 áreas claves de acción que forman parte tanto del subsistema académico, como del subsistema de apoyo administrativo del ciclo de Educación Primaria, todas las cuales pretenden proporcionar un soporte efectivo a las directrices de la política de Estado en materia de Educación. Dichas áreas comprende los temas que a continuación se desarrollan.

2.1 CONTEXTO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA CURRICULAR

El documento aprobado por el Consejo Superior de la Educación (C.S.E.) en setiembre de 2008, denominado “*El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*” constituye un esfuerzo concreto en la dirección de imprimirle un norte al mejoramiento de la calidad de la educación. Dicho documento plantea la obligación de delinear y apoyar un enfoque administrativo del sistema con la orientación central de desarrollar el centro educativo como eje de la educación costarricense, a escala nacional, dentro de un modelo de autonomía, con un liderazgo profesional y en un ambiente donde la calidad del docente y la innovación repercutan en la calidad total, según se lee:

“...Consecuentemente, todas las políticas educativas, las directrices que se emitan, los programas, la normativa que se dicte, los proyectos que se planeen y las acciones educativas que se ejecuten- así como cada gestión o acto administrativo que se realice deben estar impregnadas de esta idea central; responder a ella y mantener siempre como su norte la construcción permanente, la consolidación, el fortalecimiento, la diversidad y el crecimiento de centros educativos de calidad para garantizar la excelencia en educación...”

2.1.1 Actualización de planes y programas de estudio

Los planes y programas de estudio operan en un escenario de aprendizaje sumamente dinámico, de tal forma que deben estar prestos a incorporar en su metodología y contenidos, las demandas y avances en el conocimiento actualizado en todas sus dimensiones. De esta forma, la

lucha por construir el mejoramiento de la calidad en la educación incluye también la actualización del currículo nacional básico, con el fin de evitar rezagos en relación con el continuo cambio político, tecnológico, científico, social y geográfico que modifica constantemente la esencia del mundo en que vivimos. La necesidad de adaptar e incorporar proactiva y oportunamente los avances de la ciencia en sus distintas ramificaciones es una labor propia de una adecuada gestión académica. No en vano, Aguerrondo (2000) afirma que *“...en una sociedad la calidad de la educación se define a través de su ajuste con las demandas de la sociedad (que cambian con el tiempo y el espacio).”*

En ese sentido el documento *“El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense”* indica:

Hoy como ayer, la educación es la clave del desarrollo; pero en un mundo cambiante los riesgos y las oportunidades de nuestro país- y de nuestra juventud – son enormes y demandan más y mejor educación que en ningún otro momento de la historia. Debemos estar a la altura de los tiempos.

Asimismo, en su Visión institucional el MEP se declara como: *“Un Ministerio de Educación Pública renovado y moderno al servicio de los estudiantes y sus familiares, de los docentes, de los directores de centros educativos y, en general de las comunidades...”*, lo cual se complementa con lo expresado en la Misión declarada: *“Como ente rector de todo el Sistema Educativo, al Ministerio de Educación Pública le corresponde promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social”*.

Pese a este compromiso filosófico expresado de mantenerse al nivel de los conocimientos actuales, en agosto de 2007 se afirmaba en un diario de circulación nacional, lo siguiente:

Los alumnos y colegios aprenden sobre la vida de una Costa Rica inexistente, porque los programas de estudio tienen áreas que reflejan un país de hace más de 20 años. El rezago se nota más en Estudios Sociales y Ciencias, reconoció la viceministra académica del MEP, Por ejemplo, todavía los profesores de Estudios Sociales dedican varias lecciones a la producción agrícola productiva de los años 80. No obstante, otras actividades superan a la agricultura en cuanto a ingresos desde hace varios años, pero esto prácticamente no está incluido en los programas de estudio,...En cuanto a Historia no se incluye un solo hecho ocurrido en este siglo y en Cívica no se profundiza en la gestión de cada expresidente de la República, ...Además, en el 2006 el país exportó 3.796 productos distintos según la Promotora Costarricense de Comercio(Procomer), pero estos temas están fuera de las

*aulas. Al hablar de cultivos se ve el Caribe como productor de banano y aunque ese producto mantiene gran importancia, la piña se ha posicionado en esa región al punto que el área de cultivo es similar a la del banano (40.000 hectáreas) En Ciencias los alumnos aprenden que la materia tiene tres estados.....falta, ..., asesor nacional de Estudios Sociales, admitió que los programas de estudio no incluyen hechos como los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001 en Estados Unidos. Aunque insistió en que los planes no están tan desactualizados, reconoció que falta enseñar sobre turismo, cambios demográficos, usos de suelos, delincuencia y prostitución, entre otros temas. Carvajal dijo que el programa se diseñó en el 2000 cuando se tenía información hasta 1995...., ... , asesor de Ciencias, indicó que el tema de astronomía debe ampliarse..., .Por otro lado, ..., coordinador del programa Estado de la Nación, aseguró que es necesario diversificar los temas de estudio para mejorar la enseñanza nacional. Insistió en que es importante que los estudiantes aprendan sobre la agricultura, pero también que vean otros contenidos. La viceministra ... declaró que los programas de estudio “siempre van a estar desactualizados con respecto al avance científico y social”,. Mata agregó “No hay nada actual y el país se ha transformado mucho” (**Periódico La Nación, lunes 20 /08/2010, artículo “MEP enseña sobre una Costa Rica inexistente”**)*

Los cambios más notables en los planes y programas vigentes en el sistema de enseñanza primaria básico del país tienen que ver con la incorporación de ejes transversales. En el año 2003 el Consejo Superior de Educación (C.S.E.) toma el acuerdo, según acta No.7-2003, de “...reeditar los programas de estudio para el curso lectivo de 2004 con los ajustes de forma, y la incorporación de los ejes transversales, aprobados por este Consejo”. En el acuerdo 2-26-4 se aprueba que “los programas entrarán en vigencia a partir del curso lectivo del año 2005”; también “se dispone someterlos a un proceso evaluativo al tercer año de su ejecución. (2008)”, proceso que en términos generales no se ha cumplido.

Tampoco se tiene evidencia de que en el transcurso de este último lustro se hayan realizado auditorías periódicas o estudios de evaluación académica orientadas a determinar que los planes de estudio y sus contenidos respondan al avance científico y a la realidad contemporánea. Esta falta de actuación estratégica es producto de la ausencia de un esfuerzo sistemático que le corresponde implementar a la Dirección de Desarrollo Curricular, según se define en el decreto ejecutivo No. 34075-MEP del 5/11/07, en el que se le define a esta dependencia la obligación de:

Coordinar las acciones relacionadas con el diseño y evaluación de los planes y los programas de estudio para los distintos niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo y someterlos a consulta de las autoridades superiores, con el fin de que sean presentados al CSE para su autorización.

Cabe destacar que autores en la materia como Garbanzo Vargas et al, (2007: 109) propugnan que “es necesario que los contenidos programáticos

respondan a las necesidades nacionales, es decir que sean pertinentes para el país. Hay quienes hablan incluso “de una política de Estado en este campo. En todo caso, un currículo que no sea pertinente a la situación del país implica un desperdicio de recursos y debe revisarse constantemente”

2.1.2 Proyecto educativo institucional (PEI)

Según se consigna en el punto 1.2 del “Compendio de Normas Regulatoras para el Desarrollo Curricular del año 2009” en todas las instituciones educativas se debe confeccionar un PEI, el cual debe partir de un diagnóstico, y reflejar las intenciones sustantivas hacia las cuales se centrará el quehacer del centro educativo. En el punto 1.3 se estipula que *“del Proyecto Educativo Institucional se deriva una planificación anual que contempla: los objetivos específicos, las metas por alcanzar durante el año, los indicadores de logro de las metas, las actividades con su respectivo cronograma y los responsables”*. Asimismo, el documento “Aportes para construir el P E I”, indica que este *“es un proceso que se construye entre los distintos actores y entre éstos con el contexto escolar, con miras a la consecución de logros y resultados educativos....”*, *“...Hablar de un proceso es reconocer que hay un margen de incertidumbre y de modificaciones....”*, *“De la institución educativa que tenemos a la institución educativa que deseamos”*. Desde ese ángulo, la formulación de un PEI es un marco orientador en el que se definen proyectos, experiencias y acciones que canalizan la práctica administrativa y pedagógica del centro educativo.

La formulación del PEI en el centro educativo Miguel Obregón consiste principalmente del llamado plan operativo anual (POA), y los programas de trabajo de 17 comités instituidos. La revisión efectuada a la suma de su contenido, sugiere que éste se mantiene prácticamente invariable de un periodo lectivo a otro; así por ejemplo, de los 15 objetivos generales formulados en el POA de 2009, solamente 4 son enunciados nuevos en relación con el POA de 2008, sin embargo 3 de estos son propios de la actividad cotidiana o decisiones esporádicas, a saber: a)-Coordinar con la Junta de Educación y Patronato Escolar la cancelación de gastos como Luz, agua, teléfono, b)- Darle seguimiento a las aplicación del Reglamento Interno, c)- Pasar de 3 a 5 lecciones en la materia de inglés.

Los POA analizados se caracterizan por ser una enumeración de objetivos, sin ser acompañados de las actividades, metas anuales, plazo y responsables de la ejecución. De esta manera los informes de avance a final de cada periodo están ayunos de una comparación analítica entre el nivel de ejecución real y el deseado, en el que no se proporcionan las razones de las desviaciones e incumplimientos de las metas formuladas. Así por ejemplo, las metas de *“- Buscar el recurso económico para dotar a la escuela del equipo de audio y - La construcción de las rampas de acceso al*

costado sur-oeste de la escuela”, que se incluyen en el POA 2008 vuelven a aparecer en el POA 2009, sin aclarar las razones de esa reiteración. Cabe anotar, que la norma 3.3 Indicadores de desempeño mensurables del M.N.G.C.I y su respectiva declaración interpretativa indica:

Los planes de la institución deberán establecer los mecanismos, criterios e indicadores que la administración usará para dar seguimiento al avance en el cumplimiento de esos planes y la medida en que han contribuido a satisfacer las metas, los objetivos y la misión instituciones.

Por regla general, debe procurarse que los indicadores respectivos sean claros uniformes, fácilmente aplicables, medibles y de conocimiento general. En ese sentido, se dice que las metas deben ser evaluables en términos cuantitativos.

2.2. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN EL AULA

Los postulados curriculares que fundamentan el desarrollo programático de la educación costarricense están dispersos en 57 distintos documentos, entre los cuales están: “En ruta al éxito escolar”, “El diagnóstico institucional”, “Criterios técnicos para la elaboración del planeamiento didáctico”, “Normas para el fomento de la lectura en I y II Ciclos”, “Incorporando a la familia en el proceso educativo”, etc. La recapitulación de todos ellos en un compendio, configura una plataforma que bajo el título de “Compendio de Normas Regulatorias para el Desarrollo Curricular del año 2009”, se constituye en la base que orienta las prácticas de trabajo en el aula y en el centro educativo como organización directiva.

La gestión de la calidad educativa comprende también el cumplimiento de normas cuya naturaleza implica el ejercicio de un proceso administrativo en el que se desarrolle una adecuada planificación y evaluación del trabajo en el aula, tendiente a la ejecución de actividades propias de la formación cognitiva y social del ser humano.

2.2.1. Planeamiento didáctico

En los programas de estudio se describen los objetivos generales, los contenidos, los procedimientos, los valores y actitudes y los aprendizajes por evaluar, en concordancia con las fuentes filosóficas que sustenta la política educativa vigente. El planeamiento didáctico debe responder a todos los elementos del currículo: qué, cómo y cuándo enseñar y evaluar, y comprende la confección de las siguientes herramientas en forma descendente: la distribución anual de objetivos, una unidad didáctica (por lo general llamada planeamiento mensual), una minuta (llamada planeamiento semanal) y una crónica (referente a lo realmente ejecutado cada día en la lección).

a. Distribución anual de los objetivos propuestos. Al inicio del curso lectivo, cada docente debe realizar la distribución anual de los objetivos generales de los programas de estudio de cada materia en períodos definidos, con el fin de organizar una secuencia lógica entre las diferentes asignaturas por nivel. Conforme a la documentación clasificada que resguarda la dirección en relación con los planeamientos de cada docente, se desprende que no es una práctica habitual realizar dicha distribución anual de objetivos por períodos, dado que el único plan anual existente correspondía al del 1er grado en la materia de Estudios Sociales.

b. Unidad didáctica Aunque regularmente su alcance es mensual, la periodicidad de la unidad se define institucionalmente. Dado que el plan de estudio por asignatura, especifica solo objetivos generales, el camino para llegar a cada uno de esos objetivos implica que los docentes deben formular planteamientos específicos adaptados a las necesidades del estudiantado. Así, el docente debe confeccionar con base en el instructivo *“Criterios técnicos para la elaboración del planeamiento didáctico”*, los 5 elementos explicativos:

- objetivos generales y específicos,
- actividades de mediación,
- contenidos,
- valores y actitudes,
- estrategias de evaluación.

En la muestra analizada, el contenido que se incorpora a la unidad didáctica mensual, en su mayoría es una copia fiel de los elementos de los planes y programas de estudio propuestos por el ministerio, sin indicar los objetivos específicos, y a tal punto escuetos, que no reflejan las condiciones particulares del grupo a cargo en relación con las iniciativas emprendidas, dificultades o debilidades reflejadas en los alumnos. Al respecto, el documento *La Evaluación de los Aprendizajes en el Contexto de la Atención de las Necesidades Educativas de los Estudiantes* indica:

...si se detecta que un estudiante presenta dificultad en el área de resolución de problemas matemáticos, el docente debe considerar la información recopilada en el diagnóstico, para la elaboración del planeamiento didáctico y la selección de las estrategias metodológicas acorde con las necesidades educativas de los estudiantes, con el propósito de favorecer espacios que permitan el desarrollo de las destrezas, las habilidades y los conocimientos necesarios para continuar con éxito el proceso de aprendizaje.

De la muestra analizada, un 33 % (4 docentes) no incorporan en la unidad didáctica correspondiente, aquellos objetivos que se trabajaron y que por alguna razón no se pudieron cubrir en los meses previos; es decir, un objetivo programado en el mes de junio no se cubrió pero desde entonces, hasta agosto, se viene arrastrando su incumplimiento sin hacer la

anotación requerida en la crónica; o se incorporan consecutivamente 2 o 3 objetivos incumplidos previamente, sin hacer anotaciones del por qué no se cumplieron, en la unidad didáctica y crónicas respectivas. .

c. Minuta. Consiste en una distribución de actividades muy específica, derivadas de la unidad didáctica, de manera que permita al personal docente visualizar en la jornada pertinente, las actividades planificadas, en concordancia con el tiempo del que se dispone para su ejecución. Aunque regularmente su alcance es semanal, la periodicidad de la minuta se define institucionalmente.

De la muestra de trabajo, el 33% (4 docentes) no realizan la minuta ni en forma semanal ni diaria; el restante 67% (8 docentes) si la confecciona, pero de este de este subtotal, 4 docentes la elaboran incompleta pues no detallan los 5 elementos del planeamiento. También se encontró que su contenido es repetitivo, tal es el ejemplo de la asignatura de Estudios Sociales de 4to nivel en el que las minutas de la semana del 3 al 7 de agosto y la semana del 10 al 14 de agosto son idénticas. Igualmente se da el caso de la asignatura de Español de 4to nivel en el que las minutas para el mismo período son también iguales. Además algunos objetivos definidos en las minutas no se derivan de los objetivos de la unidad didáctica (ej caso de la asignatura de Estudios Sociales y de Español del mes de agosto relativo a los objetivos: *las consecuencias sociales y ambientales del cambio climático y elaborar oraciones con el verbo, respectivamente*).

d. Crónica. Constituye una especie de reflexión acerca de los logros y las limitaciones del planeamiento incluido en la minuta, de tal modo que se facilite la retroalimentación para la toma de decisiones en la práctica pedagógica. Aunque regularmente su alcance es diario, la periodicidad de la crónica se define institucionalmente.

De la muestra analizada solo el 16% (2 docentes) realizan la crónica, aunque estas 2 personas no anotan detalles que se consideren útiles para dar seguimiento al proceso de enseñanza/aprendizaje, pues son anotaciones escuetas acerca del tema a tratar en el día.

2.2.2 Actividades académicas obligatorias

a. Textos literarios El Compendio de Normas Reguladoras en su apartado “La educación en Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica” inciso 13 indica que “*es de acatamiento obligatorio en las instituciones educativas, la implementación, la ejecución, la institucionalización y el seguimiento de las acciones estipuladas en el documento “Normas para el fomento de la lectura en I y II ciclos” y en el Acuerdo 03-27-08 del Consejo Superior de Educación.*” Asimismo, el inciso 14 del mismo documento sostiene que “*es de acatamiento obligatorio en las instituciones educativas de Primero y Segundo Ciclos, la implementación, la ejecución, la institucionalización y el seguimiento del Acuerdo 02-27-08 del*

Consejo Superior de Educación, con respecto a la lectura obligatoria de los textos literarios adscritos a las listas de títulos bibliográficos para I y II Ciclos de la Educación General Básica del documento”.

No obstante, la ejecución de la directriz no está acorde con el nivel de respuesta deseado, tomando en cuenta que, de la muestra analizada, solo el 16% (2 docentes) afirman estar cumpliendo con alguno de la lista de textos de lectura obligatorios aprobados por el C.S.E. Este incumplimiento de la política de fomentar la lectura refleja la deficiente supervisión que se ejerce para procurar y promover la implementación de las directrices emanadas en el nivel superior del sistema.

Lo anterior posiblemente repercute en resultados como los derivados de las pruebas de diagnóstico del año 2008 aplicado a los estudiantes de educación primaria, de las cuales se deriva una debilidad significativa en los tópicos de lectura y comprensión; ello se vuelve más preocupante, en momentos que Costa Rica está a las puertas de una participación en pruebas internacionales (TIMSS, PISA) de gran prestigio y exigencia.

b. Seguimiento de bajo rendimiento escolar. La repitencia escolar es una de las problemáticas del sistema; un ejemplo en esta escuela es el caso de un estudiante de 1º grado que ha repetido 3 veces ese nivel. En noviembre del año 2008, con el decreto No. 34886-MEP, “Reforma Integral de las Normas Reguladoras de la Promoción y Repitencia dentro del Sistema Educativo Público Costarricense”, se pretende promover un énfasis en la atención a estudiantes repitentes o con bajo rendimiento escolar, para lo cual se definen como responsabilidades del docente:

- *Aplicar estrategias para apoyar a aquellos estudiantes que presentan dificultades con su rendimiento escolar.*
- *Apoyar las iniciativas institucionales para fortalecer el rendimiento escolar de los estudiantes que se encuentran en condición de repitentes y con bajo rendimiento escolar.*

No obstante, de la muestra analizada, el 25% (3 docentes) indicaron que no aplican ningún plan remedial. El restante 75%, contestó que llevan a cabo iniciativas propias, dado que no tienen ningún lineamiento definido a nivel de superiores inmediatos relativo al bajo rendimiento académico para alumnos regulares. En el caso de alumnos de adecuación curricular sí se implementan acciones complementarias, tales como aula de recurso, de apoyo fijo y de terapia de lenguaje y trastornos emocionales con personal especializado. Lo antes comentado, evidencia el incumplimiento del punto 1.2 del Compendio de Normas Reguladoras:

Tendrán prioridad en los procesos reflexivos que se generen en la institución para la construcción del Proyecto Educativo Institucional acciones para:

- Involucrar a docentes y estudiantes en procesos de apoyo a aquellos estudiantes que muestren problemas de rendimiento académico (que repiten alguna asignatura o que tienen dificultades para lograr los objetivos del plan de estudios), de manera que desde el inicio del curso lectivo se organicen sesiones de mediación entre pares (estudiantes de edades similares apoyándose entre si), sesiones de recuperación con apoyo de docentes, entre otras.

De igual forma en el mismo punto se menciona que debe analizarse periódicamente el rendimiento escolar y proponer las medidas correctivas oportunas, dirigidas a reorientar los procesos de mediación y aprendizaje. Adicionalmente el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, en su artículo 16 menciona:

d) Proponer medidas correctivas para un mayor logro de los objetivos, con base en los resultados de las pruebas de diagnóstico y las de rendimiento académico aplicadas en la institución.

Por consiguiente, falta definir lineamientos institucionales en el centro educativo tendientes a definir con claridad el trabajo a desarrollar en materia de apoyo remedial a los estudiantes regulares, por parte del cuerpo docente.

Es oportuno mencionar aquí un estudio internacional reciente acerca de la calidad de la educación, el informe Reforma Educativa de McKinsey & Company (pag 66), elaborado a raíz de los resultados de las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment), el cual, al explicar las razones por las que algunos sistemas educativos alcanzan altos desempeños a nivel mundial, menciona:

...las mejores escuelas y sistemas educativos monitorean e intervienen a nivel de cada estudiante. Esto resulta esencial si se busca que el sistema genere constantemente un alto desempeño en todas sus escuelas...

La experiencia de Estados Unidos demuestra que a los 3 años de edad, los hijos de padres profesionales cuentan en promedio con un vocabulario de 1.100 palabras y un coeficiente intelectual de 117, mientras que los hijos de padres que reciben asistencia social tienen apenas 525 palabras en su vocabulario y su coeficiente intelectual es 79 en promedio. A menos que las escuelas intervengan eficazmente para compensar el impacto de un pobre entorno familiar, habrá pocas probabilidades de cerrar esta brecha.

2.2.3 Monitoreo del planeamiento y ejercicio docente

En el proceso de supervisión y de asesoría de la labor docente, el director debe ejercer un auténtico liderazgo que permita marcar la pauta acerca del cumplimiento sistemático de las labores atinentes al planeamiento didáctico y a la congruencia entre los programas de estudio, la práctica pedagógica realizada por cada docente y los procesos de evaluación. De hecho, el artículo 125 del Código de Educación dispone que el director de una escuela está especialmente obligado:

2º.- A dirigir las enseñanza, visitar las diversas clases con la frecuencia posible; observar atentamente las lecciones y la condición de los muebles y útiles; interrogar y hacer interrogar a los alumnos cuando y conforme lo crea del caso y dar las lecciones que juzgue necesarias para aclarar e ilustrar las indicaciones que sobre métodos y procedimientos hagan los maestros, encaminadas a alcanzar buen éxito en las tareas lectivas.

a. Entrega de planeamientos. La cantidad de planeamientos del año 2009, principalmente, almacenados en el archivo respectivo, demuestra que los docentes no cumplen con su elaboración y, al menos, con su entrega lo que evidencia la ausencia de un seguimiento sistemático del cumplimiento de esa labor. Así por ejemplo, de la materia de Estudios Sociales- IV grado, solo está el planeamiento de febrero; en lo que respecta a la materia de Español-V grado solamente se localizaron los planeamientos de marzo y febrero; de la materia de Ciencias-VI grado no se encontró archivado ningún planeamiento y de la materia de Estudios Sociales-VI grado solo estaba el planeamiento de febrero,

Adicionalmente, las unidades didácticas se realizan indistintamente en forma tanto diaria como semanal, por lo que se puede concluir que los aspectos de formato y de periodicidad no se encuentran definidos a nivel institucional.

b. Informes de visitas. Las visitas a las aulas a cada docente por parte del director, son de entre 1 o 2 en promedio al año, aunque en lo concerniente al año 2008 solo se registran, en forma documentada, 7 visitas al aula por parte del director, lo que eventualmente podría explicarse en las deficiencias del manejo del archivo documental. Como producto de las visitas, el director efectúa las observaciones que considere propicias en una hoja denominada “Guía de Observación de la Labor Docente”. Como ilustración de esta labor se tiene el ejemplo de una visita al aula del III nivel de Ciencias realizada en el mes de mayo de 2009, cuya inspección arrojó el siguiente criterio del director:

- *En el plan semanal de febrero aparecen anotados fechas de diciembre deben brindar un explicación al respecto*
- *El plan semanal debe traer o tener la misma estructura sugerida por Directrices del MEP, estas directrices se le dieron a conocer en el C.D. del PIAD, desde el año pasado. Así como está el plan más bien es una minuta*

semanal, dividida en forma diaria. Al finalizar cada plan semanal se debe agregar una crónica que es un análisis o evaluación de los resultados obtenidos de la aplicación del plan. El plan semanal estaba actualizado hasta el 15-05-09 faltó el plan de 18 al 22 de mayo.

En revisión realizada 3 meses después a la misma docente, se constató que 2 objetivos (3.1 y 4) de la unidad didáctica del mes julio se vuelven a incorporar en el mes de agosto, sin que se incluya una explicación de esa reiteración, en las crónicas respectivas; tampoco disponía del planeamiento semanal correspondiente al momento de dicha revisión. Es decir las instrucciones giradas por el director orientadas a que la docente se ajuste a las necesidades de orden y actualización en materia de planeamiento no están generando ningún efecto visible ni productivo, pues entre otras causas no se le da seguimiento a las medidas correctivas ni se definen plazos para aplicarlas. Lo señalado anteriormente, es contrario a lo dispuesto en la norma 6.2 del Manual de Normas Generales de Control Interno que indica:

Las actividades que se efectúan en la organización deben estar sujetas a un proceso de monitoreo constante que permita conocer oportunamente si la institución marcha hacia la consecución de sus objetivos, encauza las labores hacia tales objetivos y toma las acciones correctivas pertinentes.

En consecuencia, falta por parte de la dirección una acción decidida para sensibilizar a los docentes de la importancia del planeamiento didáctico, de tal forma que se cumpla con éste, e incorporando actividades que estimule a los niños y a las niñas. Esto es clave para lograr lo que se manifiesta en el documento “El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense”, relativo a que:

Sin duda, la exitosa ejecución de una política educativa encuentra su apoyo e impulso en el andamiaje de información, administración e instrumentos necesarios para la operacionalización y la adecuada ejecución de los lineamientos y acciones de que dispone esa política. Es igualmente indispensable la evaluación integral permanente y, consecuentemente, la introducción de las acciones correctivas que permitan el logro de los objetivos esenciales programados.

2.3. ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

La labor sustantiva de enseñanza-aprendizaje conduce al manejo y archivo permanente de informes y registros varios relacionados con los distintos actores que forman parte del proceso.

2.3.1 Documentación Escolar

a. Registros de estudiantes. El punto 2.5.1 del Compendio de Normas Reguladoras establece como obligación que *“El personal docente debe tener al día los documentos básicos en los que se recopila la información del estudiantado a su cargo”*. Del mismo modo, el artículo 15 del Reglamento de la Evaluación de los Aprendizajes señala que es obligación del docente, *“...portar y utilizar durante sus lecciones los instrumentos para el registro de información en relación con el proceso Evaluativo”*.

En ese marco, el análisis de la muestra seleccionada permitió determinar que el manejo digital de estos registros es poco común, además los registros se llevan en forma incompleta, desactualizada e incluso, en borrador. Sobre esta última característica, la justificación aducida por el personal docente es la de que el folleto “Registro de Calificaciones I y II Educación General Básica” fue entregado a mediados del curso lectivo. En consulta realizada al Departamento de I y II ciclo, personeros de esta dependencia aceptan que para el año 2009, la entrega del “Registro de Calificaciones” se atrasó, debido a un nuevo tiraje.

El artículo 12, inciso g) del Reglamento de la Carrera Docente menciona que se considera falta de alguna gravedad... *“Llevar en forma descuidada o presentar con inexactitud los registros y demás documentos escolares oficiales”*.

b. Material bibliográfico de apoyo. En la biblioteca del centro educativo están disponibles los libros de texto por materia y nivel pertinentes a la serie de los Programas del Siglo XXI, con los planes y programas de los años 90, así como con una serie de fichas de ayuda y guías didácticas para elaborar el planeamiento y el desarrollo de los contenidos. No obstante, según registros que maneja la biblioteca, este material bibliográfico no es utilizado por el personal docente, lo que conlleva el uso de un espacio considerable en la biblioteca que dentro de las condiciones de saturación física en que opera, tiene consecuencias negativas para la adecuada ubicación de libros recientemente adquiridos.

En contraste, otro tipo de material didáctico constituido principalmente por videos, cintas y discos educativos atinentes a las materias de Ciencias y Estudios Sociales, si registra un uso frecuente.

2.3.2 Documentación Administrativa

a. Correspondencia emitida. La correspondencia la registra cada funcionario en forma manual en una “hoja de control”. La revisión de 120 documentos generados en el primer semestre del año 2009 arrojó problemas de omisión en la numeración de oficios (27 casos) y de numeración repetida, (16 casos), en los que incluso el número de oficio se triplicó. Lo anterior incumple la norma 5.4 del Manual de Normas Generales de Control Interno que sobre el particular señala:

Los sistemas de información deberán contar con controles adecuados para garantizar la confiabilidad, la seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles.

b. Expedientes de personal docente Tomando como base el contenido de 76 de los 86 expedientes personales de funcionarios actuales, se desprende un manejo inadecuado del registro llevado, debido al faltante de documentación que respalde las calidades personales y/o atestados profesionales. En 15 casos no se disponía de copias de títulos académicos (7 presentaron certificación y no el título), 34 expedientes no contenían la evaluación del desempeño del año 2007, 52 expedientes no contienen la hoja de datos personales, y 39 sin copia de la cédula.

Al respecto es esencial referirse a lo estipulado en el artículo 5, inciso 5.2 de la Resolución DG-637-2008, que establece que:

Cada funcionario debe tener un expediente en la dirección, departamento, o centro educativo donde labore el funcionario. (Resolución DG-637-2008 del 25 de setiembre del 2008)

Las consecuencias de un expediente incompleto hay que dimensionarlas en el hecho de que su contenido es el insumo esencial para que los directores de los centros educativos puedan emitir certificaciones con información fidedigna acerca de la trayectoria y condición laboral de los funcionarios.

2.3.3 Documentación Legal y Contable.

a. Libros de actas. El libro de actas que se maneja en instancias colegiadas como el “Comité de Evaluación”, presenta errores de transcripción, de identificación de cada sesión y de contradicciones en la indicación de miembros presentes. Así por ejemplo, se encontraron inconsistencias de índole ortográfica, firmas de personeros que no asistieron a la sesión respectiva y duplicidad del número de acta, pues se procede cada nuevo año a iniciar con el acta #1. Este proceder, es contrario a lo dispuesto en el artículo 57 inciso g del Estatuto de Servicio

Civil relativo a los deberes del personal docente de *“Llevar con esmero y en debida forma los libros y registros reglamentarios”*.

b. Informes de rendición de cuentas. El actual director, señor..., asumió su puesto hace más de 2 años. El cargo lo empezó a ejercer sin que recibiese ningún informe con el detalle del inventario de activos, de documentación y proyectos varios, por lo que no se procedió a una entrega formal de la escuela por parte, ya sea de la Junta de Educación o del supervisor inmediato. Lo anterior es importante, en función de determinar con claridad el punto de inflexión que vive con exactitud el centro educativo en términos de su situación socio-educativa y económica, al momento de culminar una administración e iniciar otra.

Al respecto, el artículo 124 del Código de Educación indica:- *“Al hacerse cargo de la escuela, debe el director recibir bajo inventario las pertenencias de la misma y cuidar de su conservación bajo su personal responsabilidad”*. También el Manual de Normas Generales de Control Interno en su artículo 6.5 indica:

El jerarca y los funcionarios en todos los niveles de la institución están obligados a rendir cuentas por el uso de los recursos, el cumplimiento de los objetivos institucionales y el logro de los resultados esperados, para lo que se apoyaran en el control interno.

Agrega en la declaración interpretativa que *“...deben estar preparados para rendir cuentas en cualquier momento (como mínimo anualmente) ante la instancia que corresponda, acerca del uso de los recursos y de los resultados de la aplicación de éstos a las actividades organizacionales.”*

c. Registros de Tesorería. La documentación que se deriva de la prestación del servicio de comedor no está disponible en la dirección de la escuela, dado que se encuentra en la casa de la tesorera contadora, según la práctica prevaleciente. Este procedimiento no se ajusta a lo normado en el artículo 2.2.2 del Manual del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) que estipula que los documentos generales deben permanecer en la dirección del centro educativo.

2.4. ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO

2.4.1 Trámites de personal

a. Control de asistencia La asistencia del personal docente se registra en forma manual. La observación de su dinámica permitió detectar que algunos docentes no se anotan en el libro de asistencia al llegar, sino en el transcurso de la jornada laboral y al momento de registrar su hora de ingreso, anotan anticipadamente la hora de salida. Desde ese punto de vista, dicho registro no está cumpliendo su cometido como método de

verificación de la estricta puntualidad, aunque posiblemente existan mecanismos alternos por parte de la dirección del centro educativo dado que, según revisión realizada al Sistema de Recursos Humanos SIGHR, si existen reportes de ausencias justificadas de funcionarios de la escuela.

b. Reporte de Incapacidades. En el reporte y aplicación efectiva de estos movimientos participan distintas instancias administrativas, lo que conlleva a un trámite seccionado cuya ejecución no es lo suficientemente transparente. Esto por cuanto algunas incapacidades de funcionarios de la Escuela Miguel Obregón Lizano y del supervisor del circuito no fueron registradas en el SIGRH en los plazos razonablemente esperados, aunque el subsidio si fue cobrado puntualmente en la Caja Costarricense del Seguro Social (C.C.S.S). Un ejemplo es el caso de una incapacidad de 42 días (boleta 0414963)- cuyo subsidio ascendió a ¢895.434; recibida el 24/06/09 en el Departamento Administrativo de la D.R.E.S.J., un día después de otorgada, la cual se trasladó a la Dirección de Recursos Humanos el 27/10/09 (es decir 4 meses después, y solamente después que la Auditoría Interna remitió el oficio DAI-1031-09 del 21/10/09).

Otros casos que demuestran la lentitud injustificada del trámite de este tipo de documentación son los siguientes:

- Incapacidad de 30 días (boleta 0821258M) con rige a partir del 13/08/09, remitida por el Departamento Administrativo de la D.R.E.S.J. en oficio de fecha 1/10/09 y recibida en la Dirección de Recursos Humanos el día 29/10/09, es decir aproximadamente 75 días después de emitida la incapacidad, aunque el subsidio ya había sido cobrado.
- Incapacidad de 15 días (boleta 0377675N) con rige a partir del 18/06/09, recibida el 24/06/09 en el Departamento Desarrollo Administrativo de la D.R.E.S.J., y entregada en la DRH hasta el 21/08/09, es decir dos meses después de emitida la incapacidad, aunque el subsidio ya había sido cobrado.
- Incapacidad de 19 días (boleta 0898185M) con rige a partir del 26/03/09, recibida en el Departamento Administrativo de la D.R.E.S.J, el 14/04/09 y entregada en la DRH hasta el 1/06/ 09, es decir aproximadamente 65 días después de emitida la incapacidad, aunque el subsidio ya había sido cobrado.

Sobre este incumplimiento al deber de agilidad de los trámites, el artículo 4.14 del Manual de Normas Generales de Control Interno indica: *“Deberán realizarse verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros contra los documentos fuentes respectivos, para determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de los datos”*. Asimismo la norma 5.2 indica que: *“El control interno debe contemplar los*

mecanismos necesarios que permitan asegurar la... oportunidad de la información que se genere y comunique.”

2.4.2 Evaluación del Desempeño El artículo 112 del Código de Educación estipula que “- *La labor de los maestros en servicio será calificada al final de cada curso lectivo, para todos los efectos legales, con las notas de Excelente, Muy Buena, Buena, Aceptable, Mediana o Ineficaz..”*.”

La implementación del procedimiento a seguir para la evaluación del desempeño está asociada al “Manual para la Evaluación Anual del Desempeño de los Servidores de la Carrera Docente”, el cual contiene los factores de personalidad y de ejecución del trabajo propiamente dicho e intenta conceptualizar y operacionalizar los términos correspondientes a cada factor y las escalas de calificación a asignar; no obstante este objetivo no se consigue, puesto que la definición no se acompaña de rangos claramente delimitables que reduzca a lo estrictamente necesario el componente de subjetividad.

El instrumento se aplica al final del ciclo lectivo, por parte del director del centro educativo y es avalado con la firma del supervisor del circuito; no obstante, esta firma no representa, en la realidad, ninguna valoración sustentable del supervisor. Esto en virtud de que, de su amplio ámbito de autoridad que se extiende a 19 centros educativos y de sus métodos de supervisión- circunscritos a reuniones para entrega de documentación, conteo de estudiantes y atención de quejas-, no se desprende que desarrolle algún sistema de trabajo apegado a los principios de administración moderna que asegure que puede avalar con certeza la calificación que cada director realiza.

Por otra parte, tomando en cuenta que el director realiza en promedio una visita anual por docente, de que algunas de esas visitas de uno de los periodos analizados ni siquiera aparece la documentación y que las debilidades de supervisión sobre aspectos sustantivos son continuas, se infiere que el director no tiene las bases sólidas para realizar una evaluación del desempeño del maestro.

Quizás por eso no es de extrañar que las 339 evaluaciones de desempeño archivadas en los expedientes de docentes (incluye todas las evaluaciones del año 2008 y algunas de otros periodos desde el año 1990), indican en su totalidad una calificación de “excelente”, lo que revela que el acto evaluativo no persigue el espíritu gerencial de su aplicación, sino se maneja como el cumplimiento de un simple requisito para tramitar el pago de un estipendio relacionado con la carrera profesional y reconocimiento de aumentos anuales.

Bajo ese panorama la evaluación del desempeño no es un ejercicio consciente y objetivo, sino que se reduce a un acto instantáneo y calculado del llenado de un formulario, con el fin de completar un trámite y presentar la documentación pertinente para efectos salariales. El Informe de la CGR No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, planteó una apreciación similar al respecto:

En cuanto a la importancia y el papel que cumple la herramienta de evaluación del desempeño en las diferentes instituciones analizadas, se observa que diez (58.8%) de esas entidades argumentan que el instrumento no contribuye a la adecuada y oportuna toma de decisiones; lo cual denota que su aplicación es meramente de trámite, para cumplir un requisito o norma establecida o para efectos del reconocimiento salarial, que ante los evaluados pierde importancia, validez y confiabilidad, además representa un uso ineficiente de los recursos, al contar con un instrumento que se aplica sin que genere utilidad alguna a la institución

2.4.3 Formación académica de docentes

El informe Reforma Educativa de McKinsey & Company, (página 15), al explicar las razones por las que algunos sistemas educativos alcanzan altos desempeños a nivel mundial señala que “el impacto negativo de los docentes con bajo desempeño es severo”. También se afirma que “...la evidencia sugiere que, aun en un buen sistema, los alumnos que no avanzan con rapidez durante sus primeros años de escolaridad por no estar expuestos a docentes de suficiente calibre tienen escasas posibilidades de recuperar los años perdidos.” En la página 17 se lee: “...Las experiencias de estos sistemas educativos exitosos resaltan la importancia de tres aspectos: 1) conseguir las personas más idóneas para ejercer la docencia, 2) desarrollarlas hasta convertirlas en maestros efectivos, y 3) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor educación posible a todos los niños”.

Sobre estos lineamientos, el MEP ha realizado algunos esfuerzos aislados a través de aplicación de evaluaciones a postulantes y funcionarios de determinadas asignaturas con el fin de valorar su acervo de conocimientos en la materia respectiva.

a. Capacitación institucional en el aula. El proceso de reestructuración del MEP incluyó la creación, del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) mediante Ley No. 8697 del año 2008. Su funcionamiento persigue, entre otros propósitos, apoyar la aspiración de “que todos y cada uno de los centros educativos del país sean centros educativos de calidad” tal como se proclama en el fascículo “El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense”. Aunado a ello se fija la responsabilidad a la Dirección de Desarrollo Curricular de “Coordinar con el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, todos

los aspectos relacionados con la capacitación del personal docente en todos los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativos costarricense”.

Sin embargo, a juzgar por las opiniones de los maestros entrevistados, los esfuerzos de reorientar esta área estratégica con una visión de preponderancia de la capacitación, no han sido lo suficientemente sistemáticos. Ante la pregunta: *Cuántas capacitaciones ha recibido en los últimos 2 años*, el 25% (3 docentes) respondieron haber asistido a 1 capacitación, 42% (5 docentes) a 2, y el 33% (4 docentes) expresaron que a 3; asimismo aclararon que la mayoría de ellas se refieren a capacitación brindada por el asesor regional de Evaluación, relativa a las adecuaciones curriculares, y del asesor regional de Ciencias, relativa a las ferias científicas, con lo que se tiene el panorama de que, más allá del manejo de la adecuación curricular, los docentes no han recibido capacitación que involucre aspectos propios del desarrollo académico.

Asimismo, de la muestra analizada, solo el 16.66% (2 docentes) expresan haber conocido el documento *“Normas Reguladoras para el Desarrollo Curricular”*, y eso, a través de medios externos a la institución. También expresan no estar enterados de otros documentos adjuntos a dichas normas pues el 92% (11 docentes), y el 42% (5 docentes) afirman, respectivamente, desconocer los instructivos denominados *“Proyecto pedagógico en educación de la sexualidad humana”* y *“Criterios técnicos para la elaboración del planeamiento didáctico”*,.

Esta carencia no corresponde con las funciones del director, entre las que se destaca que: *“debe asesorar y orientar al personal acerca de las normas de evaluación, empleo y aplicación de métodos, técnicas y procedimientos pedagógicos y utilización del material didáctico, procurando la incorporación de conocimientos actualizados e innovadores”*. El mismo documento de las Normas Reguladoras para el Desarrollo Curricular cita que:

Los directores de las instituciones educativas serán los responsables de divulgar el documento en forma inmediata, en la comunidad educativa de su jurisdicción y velar porque las normas reguladoras sean asumidas y ejecutadas, desde el inicio del curso lectivo.

Volviendo al Informe Mckinsey, el resumen que hace la revista The Economist (20/10/07), enfatiza en que *“todo el mundo está de acuerdo en que los profesores son la pieza clave”* para el logro de un alto estándar de calidad de un sistema educativo. *“Los países con mejor calidad de enseñanza facilitan abundante formación práctica a los recién llegados a la carrera docente y fomenta la formación permanente para todos.”*

También resalta (pág 52) que los sistemas educativos con alto nivel de desempeño retoman la importancia del rol directivo, pues se trabaja con

un programa de desarrollo de los directores, a quienes se les imparte “...cursos de gestión y liderazgo tomados de programas líderes de capacitación de ejecutivos; dedicación de un día por semana en escuelas donde a los participantes se les encomienda el manejo de enfoques innovadores para los problemas más complicados que debe afrontar la escuela; la ejecución de proyectos grupales, donde los candidatos trabajan en equipos para desarrollar nuevos enfoques educacionales; la pasantía de 2 semanas en una empresa extranjera (por ej., IBM, HP, Ritz Carlton), donde observan a los principales ejecutivos del sector privado para obtener una perspectiva de liderazgo distinta. Luego se aplica una evaluación rigurosa, donde sólo los postulantes que demuestren contar con las competencias necesarias serán designados directores”.

Por otra parte en el centro educativo no se dispone de un manual de organización con el compendio de las instrucciones operativas, los lineamientos ministeriales, y las directrices y material derivado de las capacitaciones internas, que cumpla el rol de documento de consulta permanente y de guía para un proceso de inducción al personal nuevo. El M.N.G.C.I. en su punto 4.5 establece:

Las instrucciones de alcance general deben darse por escrito y mantenerse en un compendio ordenado, actualizado y de fácil acceso que sea de conocimiento de todos y cada uno de los funcionarios de la institución. De igual manera, las órdenes e instrucciones más específicas y relacionadas con asuntos particulares de especial relevancia deben emitirse mediante nota o memorando a los funcionarios responsables de su cumplimiento.

b. Preparación universitaria. Según lo expone el informe “Estado de la Educación” del año 2008 coordinado por el programa del Estado de la Nación, la formación de docentes en el país ha sido condicionada por varios acontecimientos en el país relacionados con las opciones académicas existentes. Uno de ellos es el significativo aumento de estudiantes inscritos en la modalidad a distancia a raíz de la incorporación de la UNED al sistema universitario estatal, donde en 1990 se graduó al 34% de los nuevos educadores. También el advenimiento de un “plan de emergencia” esbozado en 1980 con el fin de encarar el déficit de docentes, lo que conllevó a que las universidades públicas modificaran algunos requisitos de admisión para el ingreso de estudiantes y adecuaran el horario de clases para que estos siguieran un plan de estudios en Educación y ejerciesen simultáneamente la labor. En ese mismo orden, el otro acontecimiento, aún más determinante, ha sido la proliferación de universidades privadas (a finales del siglo pasado, 26 centros privados ofrecían programas de formación docente), que, sin ningún control estratégico y operativo, han establecido programas laxos en el campo de la educación, graduando en forma súbita una cantidad de personas que excede además la cantidad de vacantes laborales; una selección de las 6

universidades con mayor número de graduados determinó brechas de hasta 22 créditos – equivalentes a una diferencia de 66 horas de trabajo supervisado-, con menor exigencia de créditos en el sector privado. Un agravante adicional es que los títulos de las distintas universidades son equivalentes para concursar por un puesto para el Magisterio Público; es decir estas personas son contratadas interinamente o en propiedad, en el sistema educativo, sin cumplir con ningún parámetro de idoneidad (excepto el título) y calidad científicamente conocido.

Sobre este punto, cabe destacar que, según el informe McKinsey, las prácticas internacionales en sistemas educativos de alto desempeño, conceden mayor énfasis a la formación de docentes. Así por ejemplo, en Boston y Chicago no se hace efectiva la contratación de los docentes hasta tanto hayan impartido clases durante 3 y 4 años, respectivamente; de igual forma, en Inglaterra y Nueva Zelanda, los docentes no obtienen sus licencias hasta completar 1 o 2 años de labor de enseñanza, además de obtener evaluaciones satisfactorias de sus directores. Es decir hay una clara orientación en mejorar la instrucción del docente debido a su impacto directo sobre los logros de los alumnos,

Para agudizar este círculo, cabe destacar que en la gestión administrativa de la DRH -según se desprende de distintas evaluaciones y auditorías, observaciones realizadas, percepciones del usuario y de la agenda reconocida como pendiente de parte del mismo gobierno- prevalece una naturaleza orientada al papeleo y divorciada de las mejores prácticas de Recursos Humanos, en la que subsisten datos como el de que un 44,7% de los educadores contratados permanecen interinos, a lo que debe aunarse situaciones como el pésimo servicio al usuario en las oficinas con extravío de documentos, falta de respuesta, orientación errática, atrasos prolongados en movimientos inherentes a su condición salarial, amén de los vacíos en procesos fundamentales como inducción, capacitación, manejo de relaciones laborales, clima laboral y retiro.

2.5 ADMINISTRACIÓN DE RELACIONES Y SERVICIOS AL ESTUDIANTE

2.5.1. Participación de la familia.

Conforme al documento “Incorporando a la Familia en el Proceso Educativo”, aprobado por el C.S.E., se vuelve necesaria la implementación de estrategias que faciliten la óptima participación de los padres y otros miembros de la familia, en el proceso educativo. Esto con el fin de abordar situaciones y requerimientos propios de la cotidianeidad de la vida familiar cuya resolución favorezca la permanencia y éxito escolar, el desarrollo humano integral y la integración del estudiante a la sociedad.

El capítulo 3.1 de las Normas Regulatoras menciona:

... 4. Promover procesos de formación dirigidos a las familias, sobre temáticas actuales de incidencia en la población estudiantil y su relación con el contexto educativo y comunitario.

6. Orientar a las familias en el manejo adecuado de la disciplina hacia sus hijos e hijas, tomando en cuenta las características particulares de desarrollo que presenta cada grupo de edad y el contexto en el cual se desenvuelve.

9. Realizar diversas actividades que permitan a las familias reflexionar sobre la importancia de la educación como medio de superación personal y profesional, para la conformación de una sociedad más justa y sostenible.

No obstante, según se constató con la respuesta de la muestra analizada, en la práctica ese contacto o acercamiento de la familia se propicia solo cuando se realizan actividades tales como bingos o celebraciones festivas como el Día de la Madre, o del Adulto Mayor, o cuando es indispensable para atender alguna situación individual. De este modo el esfuerzo es esporádico y no sistemático como lo pretende el lineamiento superior.

2.5.2 Servicio de comedor

Las disposiciones relativas a la prestación de este beneficio están recopiladas en el documento “Lineamientos de Trabajo del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)”. Los aspectos primordiales que encierra son:

a. Comité de Salud y Nutrición. Este comité debe fungir como un organismo de asesoría técnica educativa en materia de salud, nutrición y agrícola lo que le confiere autoridad para intervenir directamente en aspectos operativos relativos al funcionamiento de la soda y el comedor escolar. Si bien este órgano existe desde el punto de vista de su integración formal, en la práctica, no lleva a cabo las funciones encomendadas pues, por ejemplo, algunas tareas básicas que debieran estar bajo su administración como lo es la selección del menú, están adjudicadas a un miembro de la Junta.

b. Procedimiento de compra. Este procedimiento comprende el pedido y la recepción de mercadería, para lo cual la Junta debe designar un responsable para cada una de tales tareas; sin embargo, para ninguna de estas labores se ha designado personal por acuerdo formal, generando un vacío en una eventual definición de responsabilidades. Adicionalmente, las solicitudes de pedidos, preparadas generalmente por la cocinera -aunque hace poco tiempo estas funciones las asumió un miembro de la Junta-, no se tramitan mediante el formulario diseñado para tal efecto pues se elaboran manualmente, o se realizan por teléfono.

Al momento de entrega de mercadería, la copia de la factura no se entrega inmediatamente por parte del proveedor sino en días posteriores, por tal motivo, no se puede realizar la comprobación en el momento de recibir la mercadería con la factura original, tal como se estipula en el punto 2.2.5 “*El recibo de los alimentos se hará con la copia del pedido, así como con la presentación inmediata de la copia de la factura de dicho pedido*”

c. Selección de beneficiarios. El criterio de escogencia que prevalece para suministrar el servicio, lo constituye el horario de asistencia a clases, más concretamente los beneficiarios son los estudiantes que cumplen el horario de la mañana. Por esta razón los menús se repiten: el menú del lunes se da también el martes, y el menú del miércoles se da el jueves; el viernes si es diferente. Por consiguiente, la selección de beneficiarios no responde a factores de racionalidad social lo que impide abordar con la debida continuidad y focalización las necesidades de niños y niñas cuyo perfil socioeconómico son parte del segmento meta del programa. De hecho en una de las visitas a las aulas con horario vespertino, se observó un estudiante que se encontraba dormido en la clase y al ser interpelado por la docente, éste manifestó que no había almorzado nada.

De esta manera se irrespeta lo indicado en oficio de DANE 1561-07, en el que se aclara que “... los recursos deben ser utilizados en la atención de los estudiantes beneficiarios, los cuales deben recibir un almuerzo diario independientemente del horario a que asistan”. También el artículo 1.2 Lineamientos de Trabajo del PANEA menciona:

...dado que no es un programa universal, sino que es de carácter social focalizado, deben priorizarse los beneficiarios al servicio de comedor, considerando los siguientes criterios: - Los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo, para determinarlo puede utilizarse como apoyo la ficha socioeconómica del Fondo Nacional de Becas. - Los estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como desnutrición, sobrepeso u obesidad, anemia u otras deficiencias. - Los estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones y abuso.

Otras medidas que perjudican a la población meta del servicio son las suspensiones de clases debido a reuniones del personal docente. El agravante es que en esos días, por falta de coordinación y comunicación interna, la comida se prepara como cualquier fecha lectiva, y dado que los estudiantes salen antes de los horarios habituales de la prestación del servicio de almuerzo, se origina un sobrante de alimentos considerable, pues estos no se pueden utilizar el día siguiente. De hecho, en uno de los congeladores se encontró una olla con una gran cantidad de arroz con carne que no se sirvió por esta razón.

Según lo establecido en los lineamientos del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, es *“terminantemente prohibido la suspensión del servicio de alimentación a los estudiantes por atender reuniones, seminarios y otras actividades similares que se realicen dentro de la institución”*.

d. Distribución física y de mobiliario y equipo. El cilindro de gas se ubica contiguo a la salida de los estudiantes, dentro del comedor, contrario a lo que indica en el reglamento en 1.6 indica *“El cilindro de gas debe ubicarse en un espacio construido fuera del área de la cocina y muy seguro para no arriesgar la seguridad de los estudiantes y de ninguna otra persona.”*

3. CONCLUSIÓN

La actividad programática del proceso de enseñanza-aprendizaje, correspondiente al I y II ciclo de la Educación Básica, cuenta con la fortaleza de poseer un profuso diseño de lineamientos estratégicos dentro del cual se puede enmarcar la acción institucional; no obstante, el potencial de dicha fortaleza se diluye en la ausencia de una retroalimentación sistemática, la difusa implementación de instrucciones y procedimientos, el centralismo y la dispersión de recursos en que opera tanto la coordinación académico administrativa como el trabajo sustantivo en el aula.

Esto por cuanto la Política Educativa, en sus distintos componentes, no es objeto de evaluación constante en relación con la funcionalidad y constancia de su aplicación, hecho que repercute negativamente en la operacionalización de esos lineamientos en el trabajo cotidiano del recinto, los cuales presentan disimilitudes internas de abordaje y elaboración, reflejo de la confusión existente alrededor de su naturaleza conceptual. Esta disociación se ve agravada ó alimentada por un contexto organizacional caracterizado a lo interno del centro educativo por:

-La informalidad en el manejo de la información, respecto a aspectos básicos como su flujo y ordenamiento, lo que no coadyuva a una toma de decisiones ágil y atinente;

y a lo externo del centro por:

-La excesiva diferenciación de niveles de supervisión, que no solo no agregan ningún valor administrativo a la gestión académica sino que limitan la capacidad de maniobra del director en términos de su iniciativa y del conocimiento de su unidad y de su equipo de colaboradores.

-La filosofía burocrática en detrimento de la visión del manejo del factor humano como proyecto (*Gary Hamel en Leading the Revolution, 2002*) lo que vuelve rígida y desbordable la administración de este recurso, pues los instrumentos vigentes para su contratación, mantenimiento y desarrollo, o no existen o no responden a un perfil sinérgico ni a una política de calidad.

-La distorsión de sintonía del centro con las necesidades y demandas del entorno comunal de influencia, con quien se mantiene una relación enfocada en el asistencialismo de un programa de comedor cuyo alcance óptimo es cuestionable. Esto dado el sesgo de la selección de beneficiarios, basada en criterios improvisados que están al margen de la eficacia social de los objetivos que su creación persigue; cuestionamiento que abarca también la eficiencia económica de la utilización de fondos asignados, situación que ha venido prorrogándose prácticamente desde su inicio, ante el incumplimiento de deberes de la ahora denominada Dirección de Programas de Equidad, en la implementación de una estrategia válida y consistente de control financiero y operativo.

4. RECOMENDACIONES

En relación con el Contexto estratégico de la Política Curricular (Ver comentarios 2.1.1 y 2.1.2)

4.1 Calendarizar un proceso de evaluación sistemática de los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio, de manera que se propongan y aprueben los cambios necesarios para la adaptación del currículo nacional básico de acuerdo con la dinámica del entorno tecnológico, científico y social, con el fin de propiciar un modelo de trabajo que esté más cerca de la realidad reciente y actual. **(Responsable: Dirección de Desarrollo Curricular)**

4.2 Implementar y formular el P.E.I. de acuerdo con las disposiciones emanadas por las instancias pertinentes y la construcción de índices de eficiencia y eficacia en torno a la calidad de la educación. **(Responsable: director del centro educativo)**

4.3 Documentar las acciones y resultados logrados por los distintos comités institucionales en relación con las actividades planeadas, a fin de determinar la justificación de la existencia de cada uno. **(Responsable: director del centro educativo)**

En relación con la Administración del trabajo en el aula (Ver comentario 2.2.1, 2.2.2 y 2.2.3)

4.4 Actualizar y mantener accesible en medios escritos y electrónicos de alcance interno, la normativa que regula la labor docente, a fin de apoyar la labor de consulta en la ejecución del currículo y la labor de inducción para el personal de nuevo ingreso. **(Responsable: director del centro educativo)**

4.5 Elaborar un manual de procedimientos de la labor docente, en el que se describan con la suficiente especificidad y definición conceptual, los aspectos elementales del planeamiento didáctico en el aula, las actividades académicas obligatorias, y las responsabilidades que incumben al docente dentro de los programas de acción establecidos y el “Compendio de Normas Reguladores para el Desarrollo Curricular”. **(Responsable: director del centro educativo)**

4.6 Desarrollar las revisiones periódicas al docente (mediante el rediseño de la “Guía de Observación de la Labor Docente”), en el marco de una acción que sea realmente programada, con el contenido de aspectos predeterminados, orientados al análisis crítico de la labor docente y cuyas observaciones sean sujetas de un seguimiento efectivo, a través de la indicación de plazos y correcciones concretas. **(Responsable: director del centro educativo)**

4.7 Mantener un archivo centralizado y debidamente ordenado de los planeamientos didácticos, presentados históricamente por cada docente. **(Responsable: director del centro educativo)**

En relación con la Administración de la información institucional (Ver comentario 2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3)

4.8 Fortalecer las políticas de trabajo y la aplicación de procedimientos de control en las siguientes áreas: **(Responsable: director del centro educativo)**

- Monitorear la disponibilidad y manejo adecuado de registros de información de estudiantes que tiene cada docente a su cargo.
- Renovar periódicamente los recursos didácticos disponibles en la biblioteca, y optimizar el espacio físico, donando a otros centros educativos el material sin utilizar.
- Garantizar la identificación consecutiva de los oficios salientes así como el mantenimiento de registros confiables de trasiego y custodia de documentación y correspondencia recibida.

- Mantener un archivo centralizado y debidamente completo y ordenado de la documentación que respalda el expediente personal de cada funcionario.
- Definir formalmente el detalle del ámbito de acción de los comités institucionales, verificar la actualización de los libros de actas correspondientes y la ejecución real de los acuerdos tomados.
- Elaborar un informe anual de rendición de cuentas según normativa de control interno, para conocimiento de los distintos actores involucrados en el proceso educativo.
- Custodiar la documentación requerida en relación con la prestación del servicio de comedor.

En relación con la Administración del Recurso Humano (Ver comentario 2.4.1, 2.4.2 y 2.4.3)

4.9 Implementar un procedimiento de control de asistencia acorde con las necesidades institucionales y las condiciones del centro educativo. ***(Responsable: director del centro educativo)***

4.10 Implementar un procedimiento eficiente en la definición de las responsabilidades de los funcionarios involucrados en el trámite de las incapacidades; enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido al respecto. ***(Responsable: Dirección Regional de Educación de San José)***

4.11 Elaborar e implementar una guía de análisis que sirva de respaldo en la elaboración del instrumento “Evaluación del Desempeño”, de tal forma que se tengan indicadores claros para apoyar y documentar la evaluación individual anual. ***(Responsable: director del centro educativo)***

4.12 Elaborar una propuesta de perfil profesiográfico y de competencias del docente requerido en Educación Primaria y presentar el estudio ante la Dirección General del Servicio Civil con el propósito de aumentar sustancialmente la probabilidad de éxito en la contratación del profesional requerido para la construcción de una Educación de Calidad. ***(Responsable: Dirección de Recursos Humanos)***

4.13 Diseñar un modelo científico y de pasos sucesivos de atracción, reclutamiento y selección para personal docente y presentar la propuesta ante la Dirección General del Servicio Civil e instancias pertinentes con el

propósito de aumentar sustancialmente la probabilidad de éxito en la contratación del profesional requerido para la construcción de una Educación de Calidad. **(Responsable: Dirección de Recursos Humanos)**

4.14 Coordinar con el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gamez Solano un diagnóstico de necesidades para la formulación de un proyecto de capacitación de corto, mediano y largo plazo que sea avalado por la DRESJ y financiado por el IDPUGS. **(Responsable: Dirección de Desarrollo Curricular)**

En relación con la Administración de relaciones y servicios al estudiante (Ver comentario 2.5.1 y 2.5.2).

4.15 Establecer un programa de participación comunitaria dirigido al involucramiento de los padres y madres de familia de los niños y las niñas, en el proceso de la política educativa en general y en particular del centro. **(Responsable: director del centro educativo)**

4.16 Programar con suficiente antelación el funcionamiento del servicio de comedor ante situaciones esporádicas de suspensión de lecciones, con el fin de evitar al máximo la interrupción diaria de este servicio. **(Responsable: director del centro educativo)**

4.17 Subsanan las inconsistencias detectadas en el servicio de comedor a través de las siguientes acciones: **(Responsable: Junta de Educación del centro educativo)**

- Fortalecer la formalidad del rol asignado al Comité de Nutrición, verificando la actualización del libro de actas correspondiente y la ejecución real de los acuerdos tomados.
- Definir un procedimiento formal para el trámite de pedido, orden y recibo de mercadería, y la constatación y pago de facturas, con la especificación de los puestos y personas responsables según las exigencias de la normativa de control interno.
- Definir los criterios de selección de beneficiarios conforme a parámetros de orden social y económico de manera que se facilite un aprovechamiento óptimo de la inversión de recursos del programa de alimentos.

Resumen de los responsables de cada recomendación

Responsables	Recomendación
--------------	---------------

Consejo Superior de Educación	4.1
Dirección de Desarrollo Curricular	4.1 y 4.14
Director del centro educativo	4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11, 4.15, y 4.16
Dirección de Recursos Humanos	4.12 y 4.13
Director Regional de Educación de San José	4.10
Junta de Educación del centro educativo	4.17

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno N° 8292. Asimismo, cada una de las dependencias a las que se les gira recomendaciones, debe presentar a esta Auditoría Interna un cronograma de actividades y copia de las instrucciones que se giren con la finalidad de hacer cumplir las recomendaciones

Según lo indicado en el artículo 43, inciso g, del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Educación Pública, reformado por Decreto N° 36028-MEP, es obligación de analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la Auditoría Interna.

Estudio de Auditoría No 370