

SINOPSIS

Valoración general

En los últimos cinco años el sistema educativo costarricense experimentó cambios positivos, que lo sacan del estancamiento de las últimas décadas. Aumentó el financiamiento a la educación pública, se ampliaron las coberturas en preescolar y secundaria, así como en el ámbito universitario. En la educación general básica se fortalecieron los programas de equidad y aumentó la retención estudiantil. Asimismo, los salarios de los docentes y los mecanismos para su contratación mejoraron. La educación superior pública siguió consolidándose como un productor de investigación en ciencia y tecnología, y tuvo avances importantes en materia de acreditación. Estos son pasos en la dirección correcta, pues refuerzan áreas clave del sistema educativo público, el corazón de la educación nacional.

Los cambios de los últimos años, pese a su importancia, han sido selectivos. Vastas áreas del sistema educativo siguen aletargadas y con graves rezagos, verdaderos “pesos muertos” para el desarrollo del país. Un ejemplo es la infraestructura en los centros educativos de primaria y secundaria, muchos de los cuales no tienen condiciones mínimas para generar ambientes de aprendizaje atractivos para las y los alumnos. Tampoco se han logrado avances sostenidos en el rendimiento de los

estudiantes de secundaria (aprobación y repetencia); persisten la desarticulación entre las instituciones de la educación superior y las parauniversitarias, y la debilidad de los mecanismos de aprobación de las carreras en el sector privado; el número de graduados en todos los niveles de la educación técnica -tanto en secundaria como en la formación profesional (INA) y en el nivel superior especializado- es insuficiente, y las carreras de formación docente continúan operando sin controles de calidad, mientras sus egresados siguen en aumento y sin un perfil claro de contratación por parte de los empleadores. En la mayoría de estos temas no hubo retrocesos, pero tampoco progresos significativos.

Una inercia de implicaciones estratégicas es la persistencia, en el principal ente rector del sistema (MEP), de una compleja organización burocrática, capturada desde adentro por múltiples grupos de interés enfrascados en permanentes disputas de poder. Las autoridades educativas presiden una institución fragmentada, en la que diversos centros de poder, nacionales o locales, se esfuerzan por defender cuotas de influencia y, por tanto, hacen difícil encauzar a la entidad a partir de prioridades generales. El exceso de procedimientos, reglas, regulaciones, controles, estructuras y normativas responde, en buena medida,

a la búsqueda de legitimación por parte de esos centros de poder. El resultado es un sistema poco dúctil y eficiente, que resta agilidad a la toma de decisiones y creatividad al personal de los centros educativos para atender las necesidades de los alumnos y promover en ellos la adquisición de nuevos conocimientos y destrezas, en el marco de procesos de enseñanza más significativos. En los últimos años se han iniciado reformas en la estructura organizativa del Ministerio que no se daban desde 1994, pero es temprano para evaluar sus frutos.

Aunque en el balance la educación nacional está hoy mejor que hace cinco años, los cambios han sido lentos e insuficientes. Si bien el país ya se recuperó del grave error cometido en la década de los ochenta, cuando se recortó el gasto en educación, se desplomaron los principales indicadores del sector y se escamotearon las oportunidades educativas de una generación completa (recuadro 1.1), el sistema está lejos de lo que Costa Rica necesita para atender sus principales desafíos, sobre todo en la formación de una fuerza laboral altamente calificada. Debido a su perfil demográfico y nivel de desarrollo, el país ya debería haber logrado la universalización de la enseñanza secundaria y conformado una robusta y amplia capa de técnicos, profesionales y científicos. No ha sido así y, por

ende, se ha desaprovechado buena parte del “bono demográfico”. Mientras tanto, varias naciones emergentes han conseguido avances importantes en temas en los que Costa Rica se ha ido quedando rezagada, como la cobertura de la educación diversificada (gráfico 1.1), o la matrícula de la educación técnica, que apenas alcanza un 20%. No solo “vamos tarde” y “nos vamos quedando atrás”, sino que, además, existe el agravante de que en áreas como el rendimiento educativo se sigue careciendo de información para conocer la magnitud de los rezagos.

El país requiere avanzar rápidamente en múltiples aspectos de su sistema educativo, aunque no hay recetas milagrosas para lograrlo. La amplia plataforma de investigación del *Informe Estado de la Educación*, una robusta caja de herramientas que produce un bien público (información y análisis), genera sin embargo aportes sustantivos para la toma de decisiones. Las bases de datos inéditas, los estudios sobre temas diversos y las ponencias especializadas, todos de dominio público, ofrecen un material útil para discernir prioridades estratégicas.

Las investigaciones desarrolladas en el marco de este Tercer Informe permiten arribar a tres conclusiones generales. En primer lugar, una reforma integral de la educación costarricense es poco viable, debido a la complejidad y diversidad de los problemas y, fundamentalmente, a la

variedad de actores políticos e institucionales. Acciones en tal sentido generarían la convergencia de múltiples resistencias y se enfrentarían a una institucionalidad poco dúctil. Ello no anula la factibilidad de las reformas, sino que pone especial énfasis en la identificación de los ámbitos más susceptibles a los cambios necesarios.

En segundo lugar, es importante que Costa Rica supere la distinción entre cobertura y calidad, que consumió la discusión pública durante la década pasada. Mejoras simultáneas en los dos ámbitos son indispensables y posibles, y el *Estado de la Educación* llama a no crear falsas disyuntivas. Pero además, las investigaciones del Informe revelan la urgencia de incorporar un tercer aspecto en el debate: el de la pertinencia de la educación, para que ésta responda, adecuadamente, a las nuevas realidades y exigencias que el país enfrenta en materia social, económica, política y ambiental. Es preciso renovar el enfoque, para dar respuesta a preguntas importantes que surgen en la actual sociedad del conocimiento, tales como: ¿cuáles son las principales necesidades de aprendizaje que hoy tienen nuestros niños, niñas y jóvenes?; ¿de qué manera ellos aprenden mejor en la actualidad? y ¿cuáles son las formas de organización más apropiadas para estimular esos aprendizajes? Se trata de una tarea que no puede esperar, por lo que la segunda década del siglo XXI

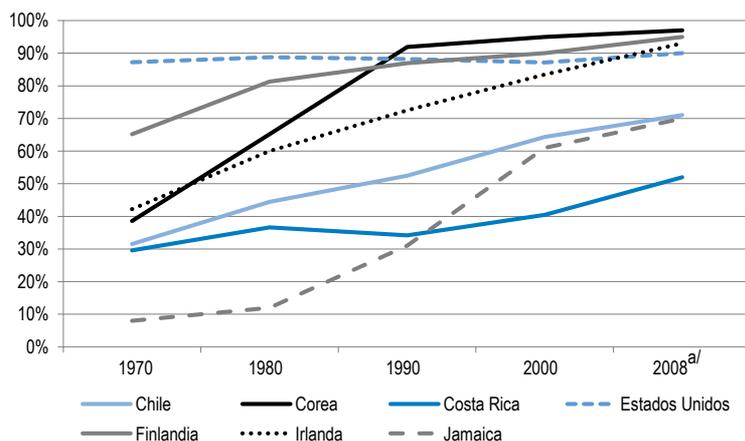
será clave para acometer esa renovación. En ese proceso resulta crucial potenciar el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación para estimular en los estudiantes el pensamiento creativo, el dominio de una segunda lengua y el desarrollo de habilidades como la indagación, la resolución de problemas y el trabajo en equipo, que pueden actuar como nuevas puntas de lanza para el logro de mayores niveles de calidad educativa.

La tercera conclusión es que, debido a la urgencia de lograr mejoras sustantivas en el sistema educativo, y dada la compleja realidad política antes comentada, es necesario establecer prioridades y no “equivocar las peleas”, sobre todo si se considera la rapidez con que se producen los cambios en la actual sociedad del conocimiento y la poca flexibilidad que tiene el sistema para adaptarse a ellos. En este marco, el *Informe Estado de la Educación* aboga por centrar esfuerzos en áreas clave que pueden rendir frutos en el corto plazo, a saber:

- En la educación preescolar es necesario lograr avances significativos, pues los primeros años de vida son decisivos para el desarrollo social, afectivo y cognitivo de los niños, y para sentar las bases de su éxito escolar futuro. En primer lugar, resulta fundamental seguir incrementando la cobertura del nivel Interactivo II del ciclo materno-infantil, que hoy apenas alcanza el 57%. En segundo lugar, se deben actualizar los programas de estudio de la educación preescolar -que ya superan una década de antigüedad-, en consonancia con los adelantos científicos más recientes y las mejores prácticas nacionales e internacionales, particularmente en el área de desarrollo cognitivo. Especial atención merecen en este ámbito los temas del manejo del control inhibitorio y el estímulo, en el aula, de los procesos iniciales de lectoescritura. En tercer lugar, se requiere impulsar cambios orientados a lograr una mayor y mejor articulación entre el ciclo de transición de preescolar y el primer grado de la enseñanza primaria, a fin de facilitar un tránsito armonioso entre ambos y reducir los problemas de fracaso escolar que hoy se presentan en primer grado.

Gráfico 1.1

Porcentaje de población que completa al menos la secundaria superior, a inicios de cada década



a/ Se utiliza el dato de este año o el más actual disponible.

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE, 2009 y las EHPM, del INEC.

- En el ciclo diversificado es necesario fortalecer las políticas tendientes a universalizar la educación secundaria, un imperativo nacional. En este sentido tres orientaciones son importantes. En primer lugar, una declaratoria de obligatoriedad del ciclo diversificado por parte del Estado podría incidir, de manera directa, en las familias que aún piensan que el tercer año de la educación general básica es suficiente para sus hijos e hijas, contrario a las investigaciones que hoy señalan como mínimo once años de escolaridad para que las personas comiencen a percibir los beneficios de su educación. En segundo lugar, se requiere mejorar la calidad de la oferta académica de los ciclos tercero y cuarto, con programas de estudio atractivos en contenidos y metodologías de trabajo, especialmente en las materias básicas. En tercer lugar, la ampliación de la cobertura de la educación técnica del ciclo diversificado puede jugar un papel clave como mecanismo de retención de los alumnos y constituirse en punta de lanza para la promoción de habilidades estratégicas como la indagación, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, la iniciativa, el dominio de un segundo idioma y el uso de las tecnologías de información y comunicación para la generación de nuevos conocimientos. Este tipo de educación tiene la ventaja de que le brinda a los estudiantes no solo una formación para el trabajo en el corto plazo, sino también la posibilidad de continuar estudios en el ámbito universitario, si así lo desean.
- En los ambientes de aprendizaje, mejoras en la infraestructura y la oferta curricular son elementos clave para generar ambientes atractivos para estudiantes y docentes, así como para reducir las desigualdades que se presentan a lo interno del sistema educativo público. En infraestructura no solo se requiere revisar los mecanismos y la manera en que se miden las necesidades no cubiertas, sino también realizar intervenciones que atiendan esas necesidades, a partir de los gradientes de mejoramiento señalados por los docentes y los alumnos desde los centros educativos y mediante un apoyo más efectivo del MEP a la

Recuadro 1.1

Ganancia educativa escasa: siguiendo a la generación de 1984

Durante los años ochenta del siglo XX una generación completa de costarricenses no llegó a las aulas de los colegios y, de esta manera, perdió las oportunidades de mejorar sus condiciones de vida en el futuro.

Para analizar la “ganancia educativa” de esta “generación perdida”, un estudio de cohorte dio seguimiento a las y los costarricenses por nacimiento que en 1984 tenía entre 5 y 17 años de edad y asistían a la educación formal. Posteriormente se estudió a esta población en el 2000 (dieciséis años después), cuando sus miembros tenían entre 21 y 33 años (gráfico 1.2).

En 1984 la cohorte estaba compuesta por 462.946 personas, ubicadas mayoritariamente en la zona rural (53,1%). En términos de la relación de parentesco con el jefe del hogar, el 86,8% de esta población vivía con sus padres y un 7,5% con sus abuelos. El 75% tenía primaria incompleta y solo un 18,1% algún grado de secundaria.

Para el año 2000 habían ocurrido cambios importantes. Ahora era la zona urbana la que concentraba a la mayor parte de esta población (56,6%). Un hecho que llama la atención es que un 41,1% de los integrantes de esta cohorte aún se mantenían como hijos en el hogar, es decir, no se habían independizado, entendiendo esto como la conformación de su propio hogar en vivienda aparte. Tan solo un 25,4% había logrado establecerse y ser considerado como jefe o jefa de un núcleo familiar.

En 1984 el 92% de esta cohorte tenía aprobado el segundo año de colegio o menos. En el 2000, el 67,8% no había logrado completar la secundaria; el 32,2% restante había podido

terminar la secundaria completa o incluso había cursado estudios superiores y un 2,5% del total no tenía ningún tipo de instrucción. En cuanto a su inserción laboral, en el año 2000 el 60% de las personas trabajaba, especialmente en el sector privado (85,1%) y cerca de un 14,8% ocupaba plazas en el sector público. Las ocupaciones no calificadas incorporaron a un 22,6% de esta mano de obra, seguidas por las ocupaciones de técnicos y profesionales medios (13,9%). Los puestos directivos solo absorbían al 1,7% y los profesionales representaban el 9,4%. Las demás ocupaciones registraron una media de 10,5% en la inclusión de esta fuerza de trabajo. El 80,9% de la cohorte se insertó en el mercado laboral de forma asalariada, en tanto que un 17,3% lo hizo de modo independiente. Por sector económico, la industria manufacturera acogió al 20,4%, seguida por el comercio con 17,4% y la agricultura con 17,0%. En la construcción y la enseñanza se ubicaron, respectivamente, el 5,2% y el 6,3% de los miembros de este grupo.

La principal conclusión de este análisis es que la mayoría de los integrantes de la generación de 1984 que hoy están en el mercado laboral, no logró culminar la secundaria, es decir, para ellos y ellas la “ganancia educativa” fue mínima, con el agravante de que la sociedad costarricense hizo muy poco por ellos, al no generar otras alternativas no formales de instrucción, con la única salvedad del bachillerato a distancia de la UNED. Evitar que la experiencia de esta cohorte se repita en las nuevas generaciones es, sin lugar a dudas, uno de los desafíos más importantes que el país tiene por delante.

Fuente: Segura, 2010.

gestión de las juntas administrativas y de educación. En cuanto a la oferta curricular, es conveniente generalizar buenas prácticas como la de establecer estándares sobre el tipo de aprendizaje y las habilidades que se busca estimular en los estudiantes de cada ciclo, similares a los propuestos por la Fundación Omar Dengo y el MEP para el uso de las tecnologías de información y comunicación, en concordancia con las mejores prácticas internacionales. Procesos autoevaluación y rendición de cuentas por parte de la Dirección Curricular del MEP y los centros educativos, sobre cuánto se acerca o se aleja el trabajo en las aulas del cumplimiento de esos estándares, más el uso regular de instrumentos de medición comparables internacionalmente, pueden generar círculos virtuosos de calidad en favor de la calidad a mediano plazo.

- En materia de formación y desarrollo profesional docente, los estudios más recientes y las mejores prácticas internacionales señalan que la calidad de los maestros y profesores es el factor que más influye en la calidad de la educación. Para avanzar en este ámbito es importante mejorar los procesos de selección de los estudiantes en las carreras de Educación y, en particular, lograr la acreditación de calidad de los programas universitarios de formación docente. Una necesidad urgente es que el MEP cuente con un perfil del educador que desea contratar, y que pida como requisito la acreditación de la carrera universitaria de la que provienen las y los interesados. Por último, para los docentes en ejercicio, es fundamental que el MEP articule una oferta de desarrollo profesional continuo orientada por estándares y niveles de calidad esperados, a fin de superar el desorden imperante en esta materia.

En la actualidad tiene lugar en el sistema educativo un pulso de fuerzas entre el pasado y el presente, que explica en parte la lentitud con que se dan los cambios y el peso de las inercias. En los próximos años habrá que valorar si el dinamismo logrado en el último quinquenio es el inicio de una nueva época, o nada más un impulso de corto aliento ligado a contingencias, como estilos de gestión personal o coyunturas sociales y económicas específicas. Considerando las características y los ritmos mostrados por el sistema en las últimas cuatro décadas, lo que queda claro es que el país no podrá aguantar nuevos períodos de estancamiento, pues su perfil demográfico está variando con rapidez y a una generación plazo será indispensable, incluso para sostener los niveles de desarrollo humano alcanzados, una fuerza laboral altamente calificada y productiva.

Nos jugamos el futuro: la educación es un instrumento clave de la sociedad costarricense para promover el desarrollo humano, ya que, potencia en las personas la adquisición de un conjunto de habilidades, destrezas y valores que les permiten desarrollar la autonomía, la creatividad y la razón práctica necesarias para desenvolverse como agentes morales (con habilidades cognitivas para detectar razonablemente las opciones que están a su disposición, decidir y asumir las consecuencias), como agentes políticos (con habilidades para desempeñarse como miembros activos de una comunidad política democrática) y como agentes sociales (con habilidades para actuar como integrantes de una sociedad y su cultura, capaces de convivir con los otros, respetando el medioambiente y aprovechando las oportunidades empresariales y de empleo)¹.

La educación costarricense en perspectiva comparada

Luego de más de un siglo en el que la educación ha tenido una alta prioridad en la política pública, los indicadores de Costa Rica en este ámbito son muy inferiores a los niveles que ostentan los países desarrollados de la OCDE². Las mejoras de los últimos años, aunque importantes, han sido lentas y se mantienen por debajo del promedio que registran esas naciones. Si la comparación se hace con América Latina, los datos muestran que en algunos indicadores clave Costa Rica ha perdido liderazgo y apenas alcanza los

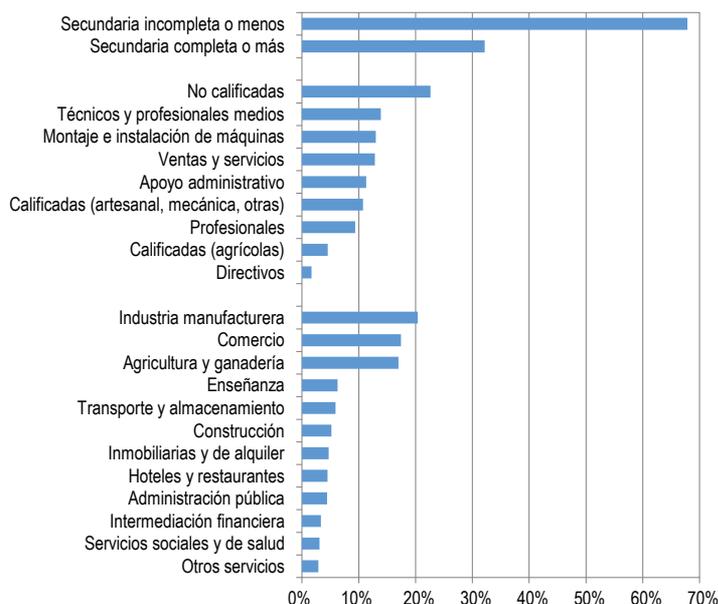
promedios regionales. A estas conclusiones se llega al comparar indicadores sobre los cuales hay información internacional en materia de acceso, desempeño y resultados del sistema educativo³.

En materia de acceso a la educación, durante la última década el país experimentó mejoras

en las tasas netas de matrícula en preescolar y secundaria. Sin embargo, los avances han sido insuficientes para reducir de manera significativa las brechas con respecto a las naciones más desarrolladas (gráfico 1.3). En todos los indicadores Costa Rica está por debajo del promedio de la OCDE; así sucede,

Gráfico 1.2

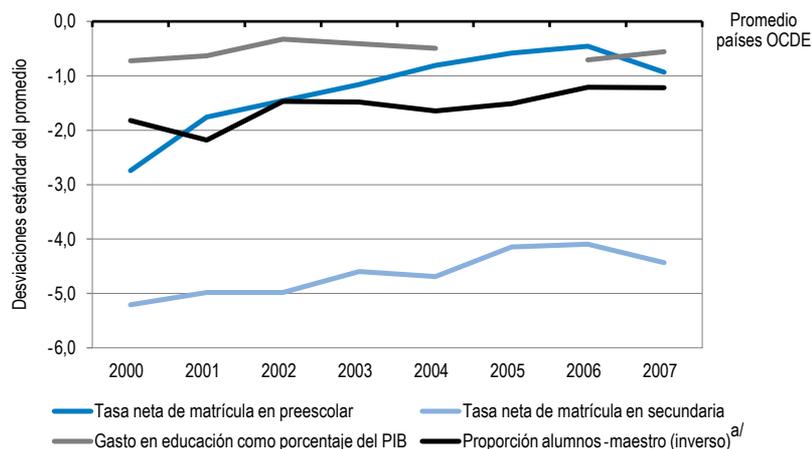
Distribución de la cohorte de personas de 21 a 33 años de edad, según nivel educativo, ocupación y rama de actividad. Censo de Población del 2000



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población de 1984 y 2000, INEC.

Gráfico 1.3

Distancias en desviaciones estándar de indicadores de acceso al sistema educativo de Costa Rica, con respecto al promedio de países de la OCDE



a/ En este indicador lo deseable es obtener una cifra baja. Por tanto, la distancia se determinó a la inversa de los otros indicadores, es decir, se calculó la diferencia del promedio de la OCDE menos el valor nacional. Si la distancia es negativa, significa que la proporción de alumnos-maestro en Costa Rica está por encima del promedio de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia con información de la Unesco y el Banco Mundial.

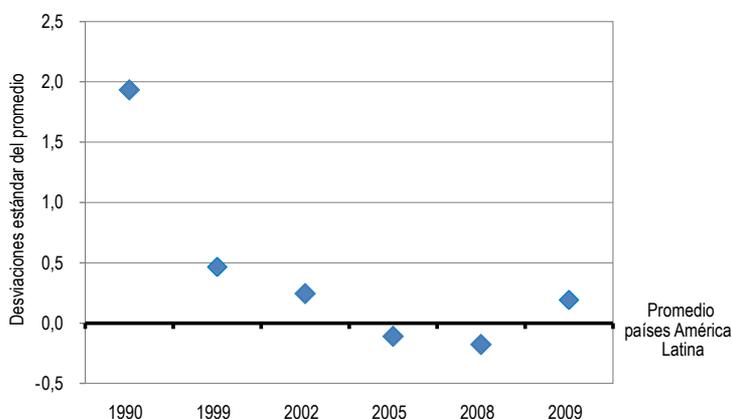
por ejemplo, en un tema fundamental como la tasa neta de matrícula en secundaria, en la cual se sitúa a más de 4 desviaciones estándar⁴ del promedio: 70% versus 90%, debido a que su ritmo de mejora ha sido muy lento en comparación con este grupo de referencia. En otros casos, como preescolar, la brecha que separa al país del promedio de la OCDE pasó de 2,6 desviaciones estándar en 1999, a 0,5. Otros indicadores con evoluciones positivas son la proporción de alumnos-maestro en la enseñanza primaria y el gasto público en educación como porcentaje del PIB. En este último Costa Rica muestra niveles levemente inferiores al promedio de la OCDE (0,5 desviaciones estándar).

Comparar el desempeño de los estudiantes costarricenses con el de los países de la OCDE solo será posible cuando estén disponibles los resultados de las pruebas PISA⁵. Mientras tanto, la comparación se realizó con respecto a las naciones de América Latina. Se utilizó la tasa global de deserción de jóvenes de 15 a 19 años que calcula la Cepal⁶, como un indicador *proxy* del desempeño escolar. Los datos revelan que, a inicios de la década de los noventa, Costa Rica tenía una tasa de deserción superior al promedio latinoamericano, ya que la mitad de los jóvenes en el rango de edad señalado abandonaba el sistema educativo sin completar la secundaria (gráfico 1.4). En la década del 2000 el país logró una mejora importante (la tasa se redujo al 25%), con la cual, sin embargo, apenas alcanzó el promedio de la región, muy lejos aún de Chile (11%), República Dominicana (15%), Venezuela y Brasil (19%), cuyas cifras de deserción están por debajo del promedio regional.

Los rezagos y la inconsistencia del desempeño educativo del país son preocupantes y se reflejan en los indicadores de resultado. En efecto, en áreas clave para el estilo de desarrollo que adoptó hace veinte años, basado en la atracción de inversiones de alta calidad y valor agregado, Costa Rica muestra logros escasos. La baja cobertura del ciclo diversificado ocasiona que, en términos comparativos, pocos jóvenes costarricenses tengan la secundaria completa. La tasa de graduados en educación secundaria superior se aleja en más de 4 desviaciones estándar del promedio de las naciones de la OCDE (gráfico 1.5). Para un

Gráfico 1.4

Distancia en desviaciones estándar de la tasa global de deserción^{a/} en jóvenes de 15 a 19 años de Costa Rica, con respecto al promedio de los países de América Latina

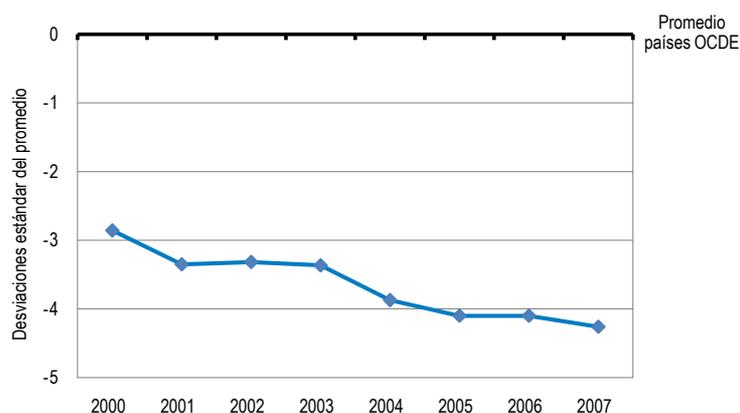


a/ En este indicador lo deseable es obtener una cifra baja. Por tanto, la distancia positiva significa que la tasa global de deserción en Costa Rica está por encima del promedio de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal.

Gráfico 1.5

Distancia en desviaciones estándar de la tasa de graduación en secundaria superior de Costa Rica, con respecto al promedio de los países de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

país cuya capacidad de atraer inversiones depende críticamente de la calidad de su mano de obra, este hecho sigue siendo una debilidad estratégica.

Resumen de capítulos

El *Tercer Informe Estado de la Educación* está organizado en cinco secciones principales. La primera de ellas se concentra en el seguimiento del sistema educativo nacional e incluye un capítulo sobre educación

preescolar, otro sobre la educación general básica y el ciclo diversificado, y uno sobre la educación universitaria y parauniversitaria. En esta ocasión se presenta, además, un capítulo especial sobre la educación técnica, un tema estratégico sobre el cual se consideró importante profundizar. La segunda parte del Informe aporta novedosos instrumentos para el análisis de la educación en el país. El tercer apartado recoge la voz de los actores del sistema educativo y sus opiniones en

torno a una serie de temas relacionados con la calidad de la educación. La cuarta sección ofrece un conjunto de fichas técnicas sobre estudios que sirvieron de base al Informe. Finalmente, el quinto apartado proporciona a las y los lectores un amplio compendio con información estadística actualizada sobre acceso, desempeño y resultados del sistema educativo nacional. A continuación se presenta un resumen de las principales valoraciones y hallazgos de esta publicación

Capítulo 2 Educación preescolar en Costa Rica

Los hallazgos científicos más recientes coinciden en identificar la edad preescolar como una etapa decisiva, en la que se establecen las bases del desarrollo cognitivo, social y emocional de los niños y las niñas para su éxito escolar futuro. La educación inicial es clave para promover actitudes y habilidades fundamentales como la confianza, la curiosidad, el disfrute, el autocontrol, el razonamiento, la comunicación, la convivencia y el desempeño en sociedad. El creciente consenso a este respecto ha permitido colocar el tema en un lugar prioritario de la agenda política de los gobiernos, incluyendo los de América Latina y el de Costa Rica entre ellos.

La educación preescolar costarricense tiene importantes logros, tanto en lo normativo como en cobertura y oferta curricular. En el primero de estos ámbitos, desde 1949 la Constitución Política dispuso la gratuidad de este nivel educativo, condición que ha sido ratificada y consolidada a lo largo de los años, junto con su obligatoriedad, en consonancia con la normativa internacional en favor de los derechos de la infancia. En cuanto a la cobertura, no solo se ha alcanzado el 92,5% en el llamado ciclo de transición (5 a 6 años de edad), sino que ello se ha hecho incorporando de manera creciente a los niños y niñas provenientes de los lugares más alejados de los centros urbanos y los sectores de menores ingresos. En materia de oferta formativa, el país cuenta con programas de estudio que en su diseño inicial fueron vanguardistas, al adoptar un enfoque de desarrollo humano que busca atender las necesidades físicas (de salud y nutrición), intelectuales, sociales y emocionales de la niñez, teniendo en cuenta

su nivel de desarrollo y potenciando su autonomía, iniciativa y creatividad, así como un conjunto de hábitos, valores y destrezas necesarios para su plena realización como personas.

Los logros obtenidos hasta ahora, más la confluencia de nuevas tendencias sociales y hallazgos científicos que se vienen acumulando, y la coyuntura de transición demográfica avanzada que vive el país, abren nuevas oportunidades y plantean nuevos desafíos a la sociedad en general y a la educación preescolar en particular.

El mayor desafío, en cuanto a acceso, es lograr la universalización de la oferta existente, lo cual implica llegar al 100% de cobertura en el ciclo de transición y acelerar el incremento de la matrícula en el nivel Interactivo II del ciclo materno-infantil, que hoy apenas alcanza al 57,7% de la población en edad de cursarlo. Los retos son mayores en el caso de los niños y niñas con edades de 2 meses a 4 años y 6 meses⁷; esto porque, si bien oficialmente el nivel preescolar debe cubrir a este grupo, en la actualidad el sistema educativo no tiene una oferta para él, razón por la cual es atendido por otros servicios estatales o privados, importantes pero insuficientes. La universalización debe abordarse considerando, por un lado, el sistema educativo formal y lo que dentro de éste es posible avanzar, y por otro, las ofertas externas disponibles, lo cual pasa por el diseño de una política nacional que articule los servicios de atención y educación para la primera infancia y garantice su calidad.

Una sociedad como la actual, con niños cada vez más interesados y conectados con el mundo a través de las tecnologías de comunicación e información, y en el que se sabe que la estimulación en los primeros años es clave para su desarrollo cognitivo, plantea nuevos desafíos a la educación preescolar, especialmente el de formar niños y niñas que jueguen y socialicen, pero que al mismo tiempo desplieguen al máximo todas sus capacidades. Desde esta perspectiva, el trabajo en materia de oferta curricular apunta en dos direcciones principales: por una parte, revisar y actualizar de manera general los programas vigentes desde hace más de diez años, para ampliarlos y enriquecerlos a la luz de los nuevos hallazgos científicos y las tendencias que hoy marcan el desarrollo nacional e inter-

nacional; por otra parte, fortalecer el currículo en áreas de trabajo específicas respecto a las cuales estudios recientes llaman la atención, como es el caso de los procesos cognitivos relacionados con el control inhibitorio⁸ y la lectoescritura emergente⁹. Abrir una discusión académica rigurosa sobre cómo avanzar en estos ámbitos es un ejercicio esencial y urgente para el país.

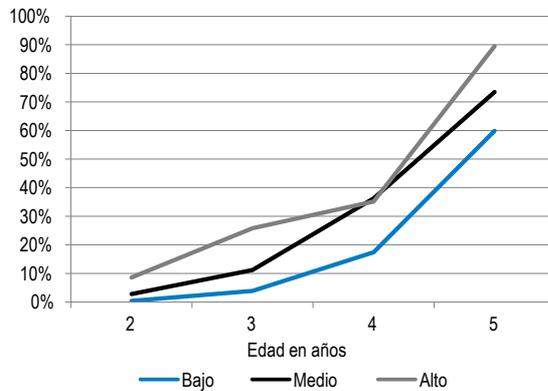
Incrementar la calidad de los programas de estudio en preescolar y generar experiencias educativas significativas son acciones que, hoy más que nunca, pueden jugar un papel determinante en la equiparación de las oportunidades. En 2009, un 32,3% de las y los alumnos que llegaron a preescolar procedía de hogares con un clima educativo bajo y un 46,9% de hogares con clima educativo medio. El porcentaje de cobertura en la educación preescolar es menor en los niños que provienen de hogares con bajos niveles de instrucción (gráfico 1.6). A los 5 años, la diferencia en la asistencia es cercana a los treinta puntos porcentuales entre los hogares con clima educativo alto y los de clima educativo bajo. Es importante recalcar que, antes de los 5 años, más del 80% de los niños que residen en hogares con bajos niveles de instrucción no asiste a la educación regular. Así pues, la oferta educativa es crucial para nivelar las desigualdades de partida que se están dando entre la niñez proveniente de hogares con capitales culturales disímiles.

El logro de estos objetivos demanda una oferta que, siguiendo las mejores prácticas nacionales e internacionales, potencie de manera temprana y en igualdad de condiciones, el desarrollo físico, afectivo y psicológico de los niños y las niñas, así como sus habilidades cognitivas y comunicativas, en un proceso, además, estrechamente articulado con los primeros años de la vida escolar. Esto último es esencial para evitar la persistente ruptura entre los niveles de preescolar y primaria, que genera un importante problema de fracaso en primer grado.

En el ámbito de la formación inicial y continua de los docentes, un requisito indispensable para el logro de una educación de calidad, el país tiene grandes desafíos que atender. En primer lugar debe velar por la calidad de los programas de formación inicial, especialmente en un contexto nacional en el que la oferta

Gráfico 1.6

Asistencia a la educación regular, por edades simples y clima educativo del hogar^{a/}. 2009



a/ Corresponde al promedio de años de educación de los miembros del hogar que tienen 18 años o más. El clima educativo bajo corresponde a hogares con menos de seis años de educación formal, el clima educativo medio va de seis a once años, y el alto tiene doce años o más de educación. Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, del INEC.

en este campo se ha más que duplicado y ha generado problemas de sobreoferta. En esta línea no solo es importante incrementar los procesos de acreditación de las carreras, sino también que el Ministerio de Educación diseñe un perfil de las y los docentes que requiere para implementar con éxito los planes de estudio. En segundo lugar, en materia de formación continua resulta fundamental ampliar el acceso de los educadores a los nuevos conocimientos, así como establecer procesos de “acompañamiento” que los capaciten para llevar esa información a las aulas, considerando las características particulares de sus estudiantes y con un cercano monitoreo de los avances por parte del MEP.

Hallazgos relevantes

- En el 2010 vivían en Costa Rica cerca de 495.941 niños menores de 7 años, que representaban el 10,9% de la población total. De ellos, 351.108 tenían entre 0 y 4 años (7,7%) y 144.833 entre 5 y 6 años (3,2%).
- La asistencia a la educación regular de la población preescolar aumenta con la edad: pasa de un 2,5% a los 2 años, a 30% a los 4 años, hasta llegar a un máximo de 70,4% a los 5 años.
- En 2010 el 83,1% de la matrícula de preescolar tradicional correspondió a establecimientos públicos. Entre 1990 y

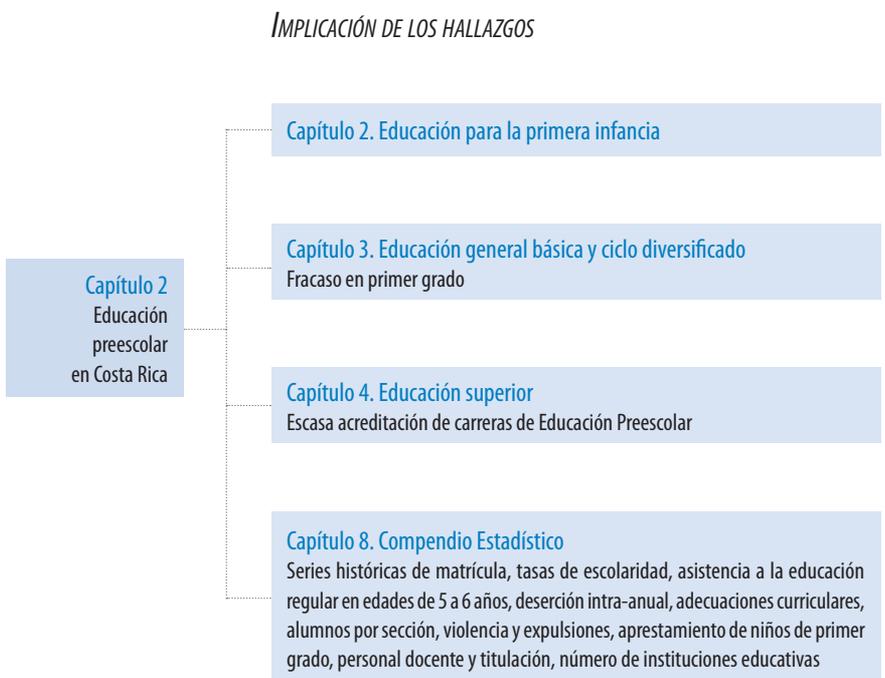
2010 la cantidad de niños atendidos se duplicó, y se concentró especialmente en las zonas urbanas.

- En 2010, la tasa neta de cobertura en el nivel Interactivo II del ciclo materno-infantil fue de 57,7%.

- Uno de cada tres niños que asisten a la enseñanza preescolar vive en un hogar donde los miembros mayores de 18 años no alcanzan, en promedio, los seis años de educación formal.
- Actualmente los niños y niñas menores de 4 años y 3 meses no son atendidos por el sistema educativo público, situación que obliga a las familias a buscar otros servicios de atención estatales y privados, cuya oferta es además limitada y no cubre a la totalidad de esa población. Esto se refleja en el hecho de que, en el caso de los hogares con clima educativo bajo, el porcentaje de asistencia a la educación preescolar de los niños menores de 5 años no alcanza el 20%.
- En los últimos veinte años el personal docente de preescolar creció en número y titulación. Hoy la oferta de maestras y maestros excede la demanda del sistema.
- En la última década se duplicó, la oferta de programas de formación en Educación Preescolar. Actualmente 28 universidades (3 públicas y 25 privadas) ofrecen un total de 76 programas

Diagrama 1.1

Conexiones documentadas del capítulo sobre educación preescolar con otros capítulos



IMPLICACIÓN DE LOS HALLAZGOS

académicos, entre diplomados, bachilleratos, licenciaturas y maestrías (9). De todas estas carreras, solo una está acreditada.

- Los programas de estudio del ciclo de transición y el ciclo materno-infantil, aprobados en 1996 y 2000, no han sido evaluados desde entonces. Tampoco hay evaluaciones nacionales sobre la forma en que estos se llevan a la práctica en las aulas.
- Es necesario fortalecer el currículo actual en temas clave como es control inhibitorio y lectoescritura, especialmente en lo que concierne a las metodologías de trabajo en el salón de clases.
- Existe una ruptura no resuelta en la transición de los niños y niñas del preescolar al primer grado, que se manifiesta en un alto porcentaje de fracaso escolar en este último nivel.

Capítulo 3 Desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado

La avanzada transición demográfica que vive el país ya impacta, y de manera profunda, al sistema educativo. Sus principales manifestaciones son la ampliación de la demanda en secundaria y el declive de la misma en primaria. La disminución sostenida en la natalidad ha hecho que, dentro de la pirámide demográfica, baje el peso relativo de la franja de niños de entre 6 y 12 años y aumente el de la población adolescente. La respuesta institucional a esta tendencia ha sido parcial. Por el lado positivo, es posible documentar importantes esfuerzos para retener a los adolescentes dentro del sistema educativo, como evidencian los incrementos en la cobertura del tercer ciclo y la educación diversificada, la reducción de las brechas de acceso y el crecimiento de la inversión pública en educación, hasta alcanzar el 6% del PIB.

La asistencia escolar en la población de 5 a 25 años, por edades simples, aumentó en todos los niveles educativos en la última década, como se observa en el gráfico 1.7. Son particularmente significativos los incrementos en las coberturas de preescolar y

secundaria básica. La población de 5 años matriculada en preescolar pasó de 34% en 1999 a 70% en 2009. Entre los jóvenes de 13 a 15 años, el porcentaje que asiste a secundaria pasó de 56% a 77% en el mismo período.

En materia de logro educativo también hubo mejoras entre 1989 y 2009, sobre todo en primaria y en secundaria básica. En 2009, el 85% de los adolescentes de entre 13 y 15 años había terminado la educación primaria; nueve años antes lo había hecho el 75% y dos décadas atrás la proporción rondaba el 72%. Este logro se asocia con bajos y decrecientes niveles de desigualdad en esta etapa del ciclo educativo. Entre los jóvenes de 16 a 18 años, el 53% había concluido la secundaria básica en 2009, cifra que si bien es insuficiente, viene en aumento, pues en el 2000 solo el 40% completaba este nivel, y en 1989 solo el 31% lo conseguía. Las mejoras registradas en el logro de terminar la educación primaria en la primera mitad del 2000, posibilitaron el aumento en el logro de concluir la secundaria básica en la segunda mitad de la década, y se espera que éste a su vez impulse el logro de completar la secundaria superior en los próximos años. Estos resultados van en la dirección correcta y permiten que el país se acerque a la aspiración de contar

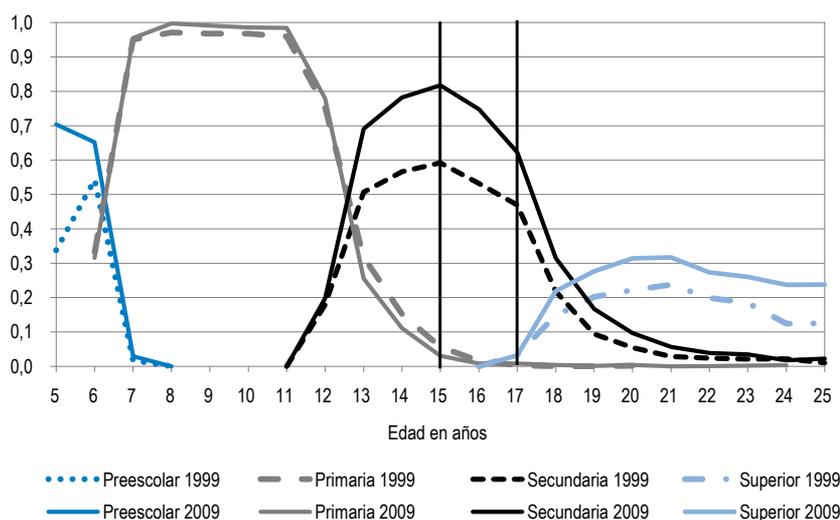
con una institucionalidad que tutela el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.

Las buenas noticias, sin embargo, no alcanzan para enfrentar las nuevas realidades. Pese a las mejores coberturas, el sistema sigue sin atender a la mitad de la población en edad de asistir al cuarto ciclo, y se mantienen las dificultades para retener a los estudiantes una vez que ingresan a las aulas. El logro o éxito educativo entre los jóvenes es bajo, sobre todo en la culminación de la enseñanza secundaria. Para medir el logro de completar la secundaria superior y monitorear los avances del país en esta materia, en el marco de este Informe se construyó un índice de oportunidades educativas¹⁰, que refleja la proporción de logro en completar ese nivel, entre las y los jóvenes de 17 a 21 años. Los resultados son poco alentadores: en 2009 apenas un 40% de los miembros de este grupo alcanzó esa meta, tal como se observa en el gráfico 1.8. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica figuran como las más rezagadas.

Las circunstancias asociadas a recursos y características del hogar, como ingreso per cápita, clase social y clima educativo, se encuentran entre los factores que generan más desigualdades en el logro educativo. En la Costa Rica de principios del siglo XXI,

Gráfico 1.7

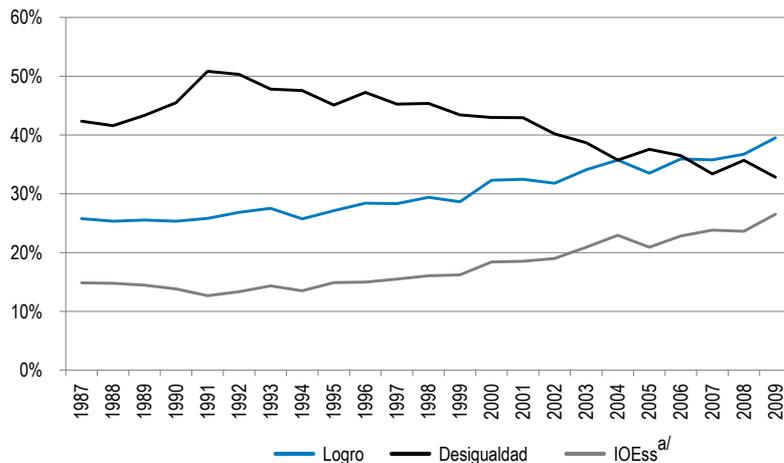
Población matriculada en la educación básica, por edades simples, según nivel al que asiste. 1999 y 2009



Fuente: Trejos, 2010, con base en las EHPM, del INEC.

Gráfico 1.8

Evolución del índice de oportunidades educativas en secundaria superior

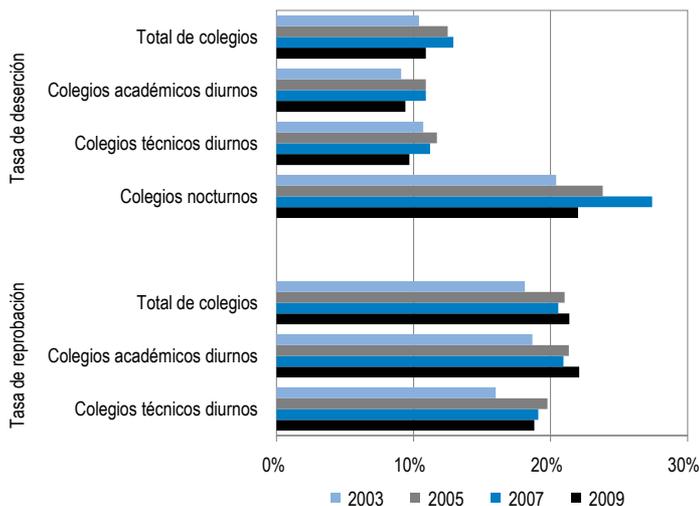


a/ IOEss: índice de oportunidades educativas en secundaria superior.

Fuente: Trejos, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

Gráfico 1.9

Tasas de deserción y reprobación, según tipos de colegios



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

un adolescente de un hogar con alto clima educativo tiene tres veces más probabilidades de completar la secundaria superior, que un joven proveniente de un hogar con bajo clima educativo. Este dato subraya la necesidad de universalizar la secundaria planteada desde el *Primer Informe Estado de la Educación*, por lo cual una propuesta específica de esta edición es avanzar cuanto antes hacia la declaratoria de obligatoriedad del ciclo diversificado.

Junto a los problemas de logro educativo, el sistema sigue mostrando serias dificultades en materia de rendimiento; así lo indica el dato de que, en 2009, uno de cada cinco estudiantes reprobó el curso lectivo (gráfico 1.9). Esta situación, al igual que el fenómeno de la exclusión, afecta de manera especial a algunos tipos de colegios, como los nocturnos y los ubicados en zonas rurales, cuya situación ameritará un análisis más detallado en los próximos años.

Aunque la mayoría de los estudiantes proviene de hogares donde prevalecen ambientes educativos bajos y medios, este Informe no detecta problemas de desarrollo personal que obstaculicen o comprometan seriamente su desarrollo cognitivo (como podrían ser problemas de desnutrición). Las dificultades más bien están vinculadas a malos hábitos que pueden poner en riesgo la salud personal (por ejemplo, la obesidad) o situaciones de contexto como la violencia social y delictiva, que pueden desestimular la asistencia a los centros educativos.

Retener a los estudiantes a partir de una oferta académica atractiva sigue siendo un desafío, que pasa por una revisión profunda del currículo de secundaria y las diversas modalidades de estudio, cuyos resultados hoy se desconocen. La estructura curricular en secundaria no cambia desde los años setenta y tiene notables desequilibrios entre contenidos y actividades, poca articulación entre ciclos y materias, y una aplicación homogénea y descontextualizada. Todo esto se constituye en una barrera para el desarrollo de aprendizajes más significativos en los alumnos. Las reformas a los programas de estudio impulsadas en el marco del programa “Ética, Estética y Ciudadanía”, así como la promoción de una enseñanza de las Ciencias basada en la indagación y el establecimiento de estándares para el uso de las tecnologías de información y comunicación, son esfuerzos positivos en esta dirección.

En un país que busca ampliar sus vínculos con el mercado externo y competir con productos de alto valor agregado, el dominio de una segunda lengua y el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) son componentes estratégicos que deben estar plenamente integrados en la oferta educativa, y no operar como simples agregados. No obstante, para que esto sea posible es necesario atender una serie de asuntos pendientes. En el caso de las TIC, el MEP se requiere la definición de una política que articule los distintos esfuerzos que hoy se dan dentro y fuera del sistema educativo, para incorporar estas tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje; al mismo tiempo, se requiere potenciar el uso de este instrumento para

que los estudiantes generen nuevos conocimientos; reducir las brechas de acceso que aún persisten entre zonas urbanas y rurales, aumentar la conectividad de banda ancha de las escuelas y colegios, y reforzar la formación inicial que reciben los educadores en esta materia, ya que hoy es muy básica y restringida. En lo que respecta al dominio de una segunda lengua, en especial el inglés, se deben impulsar programas de capacitación continua para elevar el nivel de manejo del idioma que tienen los docentes en servicio, así como las coberturas y el número de lecciones efectivas de esta asignatura que reciben los estudiantes en los centros educativos.

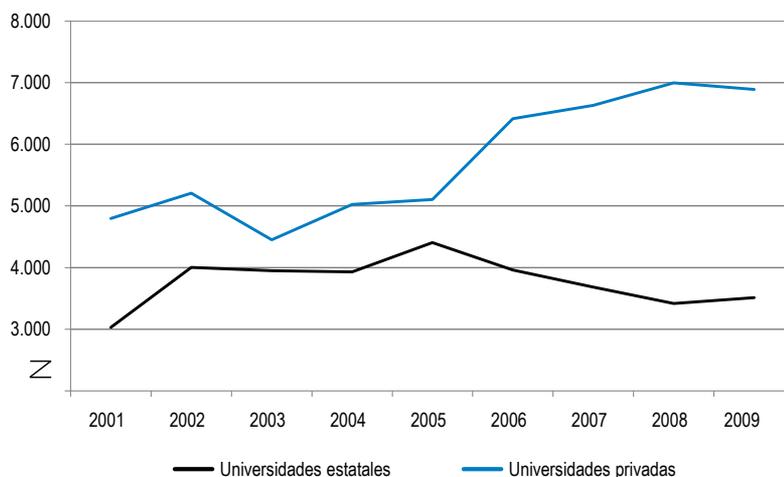
Por otra parte, desde lo reportado en el *Segundo Informe Estado de la Educación*, los docentes han experimentando mejoras importantes en sus condiciones salariales y en su perfil profesional. Esta positiva evolución coexiste, sin embargo, con deficiencias del sistema en materia de reclutamiento y con problemas que se expresan en sobrecarga laboral, falta de espacios para investigar y preparar lecciones, así como en la persistencia de los extendidos interinazgos en la educación secundaria, que afectan a más del 50% de los educadores.

En el último quinquenio, en promedio, 10.000 nuevos docentes egresaron de las carreras de Educación existentes en el país. De ellos, un 37% estudió en universidades públicas y el restante 63% en centros privados (gráfico 1.10). La mayor titulación, sin embargo, no necesariamente implica mayor calificación: una parte significativa de la oferta universitaria sigue sin certificarse y tiene serias lagunas temáticas. A ello se suma, para los educadores ya contratados, una oferta de formación profesional dispersa e insuficiente para atender sus necesidades y las de los centros educativos, según lo expresan ellos mismos.

En otro orden de ideas, la posibilidad de promover ambientes de aprendizaje atractivos está seriamente comprometida por los graves problemas de infraestructura que viven las escuelas y colegios, entre los que sobresale, en muchos casos, la falta de condiciones mínimas como servicios sanitarios con puertas, papel y agua. En materia de infraestructura educativa se aprecia un déficit histórico arrastrado por décadas y una gestión insuficiente de las

Gráfico 1.10

Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior en el área de Educación, según tipo de universidad



Fuente: Elaboración propia con datos de OPES-Conare.

estructuras centrales del MEP y de las juntas de educación y de administración.

Este Informe documenta, como hecho novedoso, los cambios en el diseño organizacional del MEP, impulsados por sus autoridades para mejorar la calidad, la transparencia y la participación en la gestión educativa. Sin embargo, aún es temprano para valorar sus resultados.

En el ámbito de la política educativa, pese a que la principal apuesta de los últimos años busca convertir a los centros de enseñanza en “el eje de la educación”, hay grandes dificultades para concretar este enfoque. La gestión de las escuelas y colegios se encuentra cercada por un sistema burocrático y prescriptivo, cuyo exceso de estructuras, procedimientos y regulaciones, resta autonomía y creatividad a directores, directoras y docentes para atender las necesidades de los estudiantes. Además, a lo interno de las instituciones persisten culturas organizativas poco favorables a la calidad, con notables carencias en cuanto al uso de la información y la aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación.

Dado el avanzado proceso de transición demográfica que vive el país, lo que está por verse es si el sistema educativo de primaria y secundaria fortalecerá su capacidad para ser un mecanismo nivelador de las oportunidades, para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades,

o bien si, por sus rezagos, debilidades e inercias, será el gran reproductor de las desigualdades de origen que afectan a los estudiantes de muy diversas condiciones que hoy asisten a las escuelas y colegios públicos de Costa Rica.

Hallazgos relevantes

- Costa Rica aún está lejos de lograr la universalización de la secundaria: la tasa neta de matrícula en el ciclo diversificado apenas alcanzó un 46,3% en el 2010.
- Las brechas de acceso al sistema educativo tendieron a reducirse entre 2006 y 2009. Aumentó el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 17 años que se dedican exclusivamente al estudio (75% en 2009 *versus* 59% en 2001).
- La mayoría de los estudiantes proviene de hogares con climas educativos medios y bajos.
- Persisten los problemas de bajos rendimientos educativos: en el 2009, uno de cada cinco alumnos era repitente.
- La expulsión de estudiantes de la secundaria diurna se redujo de 11,6% en 2006 a 9,5% en 2009; esta última cifra es similar a la que tenía el país en 2003, cuando la tasa de deserción registró un 9,4%. La situación más problemática sigue dándose en el séptimo

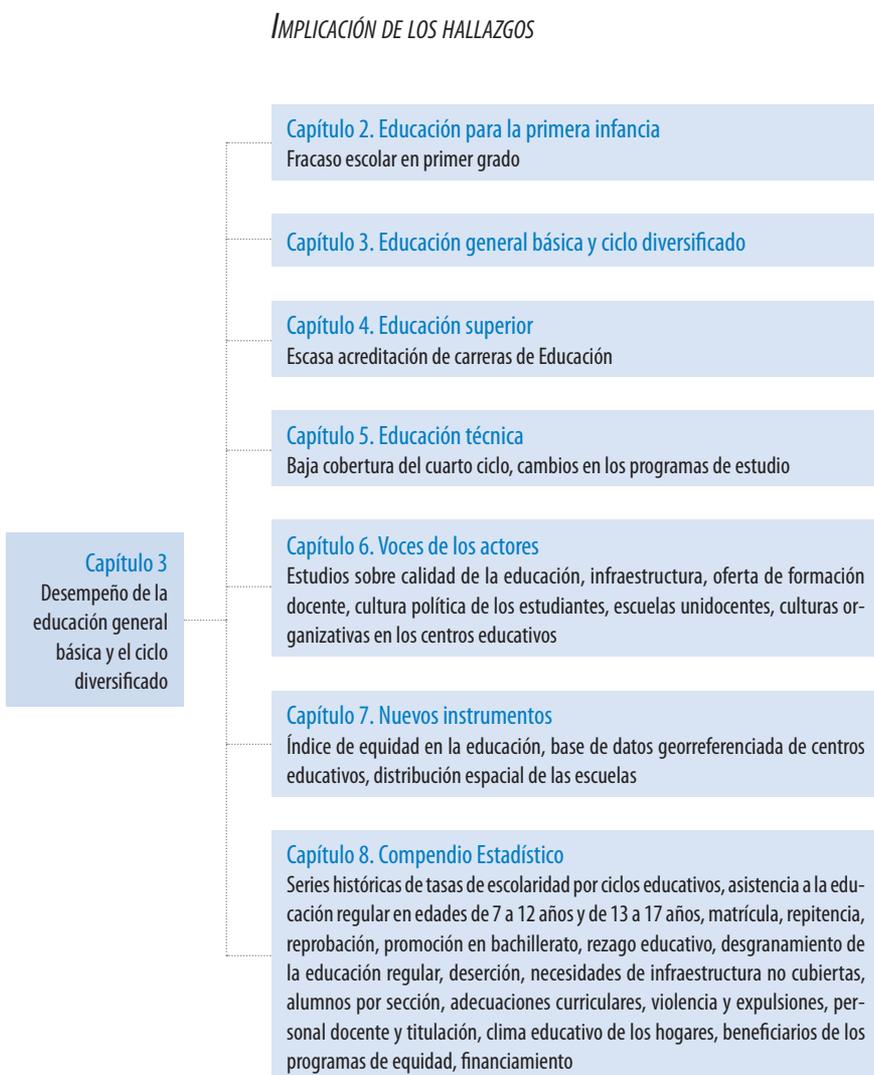
año, aunque el abandono en este nivel ha disminuido, de 20,1% en 2006, a 16,1% en 2009.

- En el último quinquenio, en promedio, 10.000 nuevos docentes egresaron de las carreras de Educación existentes en el país. De ellos, un 37% estudió en universidades públicas y el restante 63% en centros privados.
- Un acuerdo firmado por el MEP y las organizaciones gremiales en abril de 2008 permitió una mejora importante en los salarios de los docentes.
- El porcentaje de profesores de secundaria interinos ascendió al 56% del total en 2009.
- Al evaluar la calidad de la educación que reciben, estudiantes de colegios de la Gran Área Metropolitana se quejan del mal estado de los servicios sanitarios, una necesidad básica desatendida.
- El Consejo Superior de Educación aprobó la política denominada “El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense”.
- Entre 2008 y 2010 el MEP trabajó con nuevos programas de estudio en Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas y Educación Física, e introdujo la enseñanza de la Lógica en los cursos de Español.
- Solo un 10% de la población nacional domina el inglés. En el 2008, un diagnóstico del programa “Costa Rica Multilingüe” permitió determinar que solo un 11% de los y las jóvenes que se gradúan de secundaria tiene un dominio de intermedio a avanzado de este idioma, mientras que el 65% tiene un nivel básico. Según los programas de estudio de primaria, en esta asignatura se deben impartir cinco lecciones semanales de cuarenta minutos, pero en las escuelas de dirección tipo 3, 4 y 5 éstas se reducen a tres, por insuficiencia de espacios físicos o capacidad horaria. En los colegios, solo los centros bilingües experimentales, que representan un 17% del total, ofrecen diez horas por semana.

- Existen grandes brechas entre niveles educativos y cantones en materia de dotación de computadoras para estudiantes. En el 2009, en primero y segundo ciclos la proporción de necesidades cubiertas de estos equipos fue de 35,7%, en tanto que en el tercer ciclo y la educación diversificada alcanzó un 60,5%. A nivel geográfico, mientras en la mayoría de los cantones ubicados en la región Central las necesidades estaban cubiertas en más del 60%, en los pertenecientes a las regiones Brunca, Huetar Atlántica, Huetar Norte, Pacífico Central y parte de la Chorotega los niveles de cobertura eran inferiores al 40%.

- En la formación inicial de los docentes, la capacitación en el uso de las tecnologías de información y comunicación es muy escasa. Una revisión de los planes de estudio de 45 carreras vinculadas al área de formación docente identificó la siguiente distribución de cursos relacionados con el tema: 19% con ningún curso, 39% con uno, 25% con dos, 8% con tres y 3% con cuatro; el restante 8% lo componen carreras como Informática Educativa o Enseñanza de las Matemáticas asistida por computadora, que por su especialidad cuentan con cinco o más cursos.

Diagrama 1.2
Conexiones documentadas del capítulo sobre educación general básica y el ciclo diversificado con otros capítulos



- En el 2010 Costa Rica participó por primera vez en las pruebas PISA, que evalúan conocimientos y habilidades en Ciencias, Lectura y Matemáticas.
- En el 2010 la Dirección de Gestión y Evaluación de la calidad del MEP aplicó una prueba de Matemáticas a 1.733 docentes activos. Los resultados mostraron que un tercio de los profesores no domina los conocimientos matemáticos y los procesos contemplados en el programa de estudios vigente en la secundaria.
- La Asamblea Legislativa aprobó en primera legislatura la reforma constitucional que llevará la inversión en educación a un mínimo del 8% del PIB a partir del 2014.
- Aumentó el número de beneficiarios del programa “Avancemos”. La articulación entre el IMAS y el MEP para el seguimiento de los estudiantes que reciben la transferencia es su mayor debilidad.

Capítulo 4

La evolución de la educación superior

La educación superior en Costa Rica tiene hoy una oferta extensa, variada y altamente concentrada en las universidades. En el año 2009, alrededor de un 6,4% de la población nacional reportó que asistía a la educación superior y tan solo un 0,2% a la parauniversitaria. Entre las personas de 18 a 24 años, la asistencia alcanzó el 25,8% en el primer caso y el 1,2% en el segundo.

Entre los principales logros de este sector destaca la ampliación de su cobertura; tanto las estadísticas de matrícula en las universidades públicas como las de titulación en todas las instituciones de educación superior universitaria, confirman esta tendencia. Entre 1998 y 2009, el porcentaje de población que asistía a la educación superior en su conjunto aumentó 7,9 puntos porcentuales, un avance que fue posible gracias al incremento en la cantidad de estudiantes admitidos, ya que en el período considerado no creció el número de instituciones.

Las universidades del país tienen una oferta académica amplia, con una importante concentración en las áreas de

Ciencias Sociales, Educación y Ciencias Económicas. Los centros públicos aportan la mayor diversidad, tanto al cubrir áreas estratégicas para el desarrollo nacional -Ciencias Básicas y Recursos Naturales, por ejemplo- como por su variedad en los grados académicos ofrecidos, ya que han ampliado las oportunidades de estudio a nivel de maestrías y doctorados. Diversificar las oportunidades académicas es siempre un objetivo deseable, aunque no en todos los casos ello es sinónimo de un sistema capaz de adecuarse a los cambios del contexto nacional e internacional.

En la educación superior, como en todos los niveles, la equidad es un imperativo. Sin embargo, esta preocupación trasciende el ámbito de las oportunidades de acceso, ya que el ingreso a la universidad también depende de que los estudiantes culminen con éxito el ciclo educativo anterior, para lo cual es preciso procurar su bienestar contrarrestando los niveles generales de desigualdad en la distribución del ingreso y asegurando apoyo financiero a quienes forman parte de comunidades pobres y marginadas. Las universidades del Estado son las que, proporcionalmente, tienen matriculados más estudiantes de los primeros tres quintiles de ingreso (los de menos recursos) y la mayoría de sus nuevos alumnos proviene de colegios públicos (80% de los nuevos ingresos en 2009).

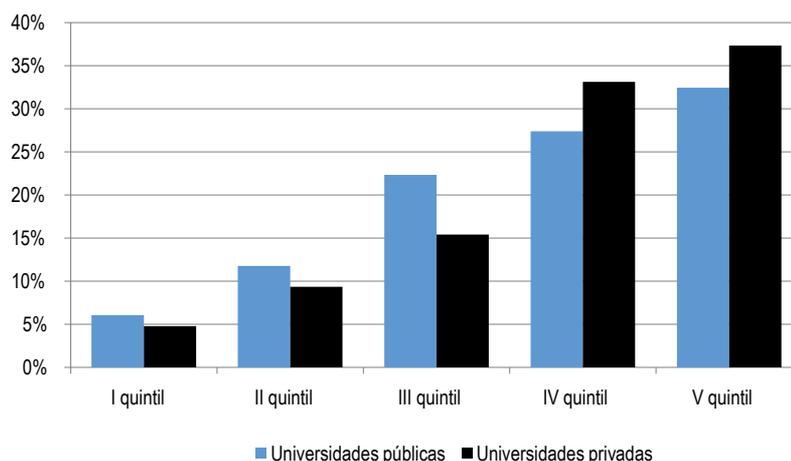
Entre las universidades públicas la relación entre los quintiles quinto y primero es de 5,3 veces, mientras que en las privadas es de 7,4 veces (gráfico 1.11).

Una amplia oferta de iniciativas de extensión y acción social -más de 1.300 vigentes al 2010- aporta al objetivo de vincular la educación superior pública con las comunidades y sectores sociales, y apoyar a los grupos de población más vulnerables, ya sea por su condición socioeconómica, por su origen étnico o por su localización geográfica. Solo entre 2009 y 2010 el Consejo Nacional de Rectores (Conare) asignó cerca de 4.000 millones de colones a financiar iniciativas interuniversitarias de desarrollo regional.

Las universidades juegan un papel central en el crecimiento productivo y la competitividad de Costa Rica. No solo forman el recurso humano que asume la conducción de las empresas del sector privado y las instituciones y empresas públicas, sino que además, en el caso de las universidades estatales, son la base de la innovación científica y tecnológica que se gesta en el país. Con setenta centros especializados y poco más de 1.300 investigadores e investigadoras, representan la mayor proporción de la escasa inversión nacional en investigación y desarrollo (alrededor de un 0,4% del PIB).

La formación parauniversitaria es una modalidad intermedia entre la educación

Gráfico 1.11
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación universitaria, según quintil de ingreso per cápita del hogar. 2009
(hogares con ingreso conocido)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, del INEC.

diversificada y la superior universitaria, que procura llenar el vacío de técnicos superiores, un grado académico con alta demanda laboral en el país. Sin embargo, constituye un eslabón débil en el sistema educativo. La oferta es escasa y no está articulada, ni con las carreras universitarias, ni entre las instituciones del sector. No existe una entidad que lleve un registro sistemático de la matrícula en los estudios parauniversitarios, por lo que no es posible dar cuenta de la evolución de su cobertura. Tampoco se conocen los resultados que generan (titulación), más allá de las estimaciones que pueden realizarse a partir de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC.

Para fortalecer y ampliar su significativo aporte al desarrollo nacional, la educación superior enfrenta en la actualidad un conjunto de desafíos y tareas, entre los cuales sobresalen tres en particular. En primer lugar figura la creciente necesidad de establecer, en el conjunto de instituciones públicas y privadas que la forman y desde las bases jurídicas que norman el quehacer de cada sector, espacios consolidados de interacción, donde la convergencia en torno a altos estándares de calidad de la educación constituya un propósito de acción claro y realizable. En este sentido cabe destacar, como base para este nuevo esfuerzo, las acciones de coordinación de larga data que realizan las instituciones universitarias públicas, así como otras, más recientes y con alcances más limitados, en el caso de las privadas. Las reuniones de rectores y rectoras de universidades públicas y privadas efectuadas en los dos últimos años y los compromisos alcanzados en ellas apuntan en la dirección indicada.

En segundo lugar, resulta imperativo generar y divulgar mayor información acerca del desempeño de las instituciones de educación superior (Unesco, 2009). Costa Rica tiene un déficit en este ámbito, sobre todo en el sector privado, donde la única estadística confiable con que se cuenta es el número de universidades autorizadas para funcionar, su oferta académica y el número de títulos que otorgan por año en cada carrera. Esta información es a todas luces insuficiente para conocer el aporte que estos centros de enseñanza hacen al país y, sin duda, no permite determinar la

calidad de sus resultados. El Estado crea las instituciones públicas y autoriza el funcionamiento de las privadas, pero una vez que éstas entran en operación, es poco el seguimiento que les da. Las universidades públicas, que desde su fundación recopilan gran cantidad de registros administrativos, producen informes anuales sobre su gestión y rinden cuentas a la Contraloría General de la República sobre el uso de los recursos públicos que reciben, pero está pendiente el reto de estandarizar un conjunto de indicadores básicos, que ofrezcan una visión ordenada de su desempeño.

El tercer desafío está asociado a la relación entre oferta y calidad, un área en la que las asimetrías son relevantes. De 1.139 programas académicos impartidos en conjunto por el total de instituciones de educación superior universitaria, las 62 carreras que a octubre del 2010 habían sido acreditadas representaban solo un 5,4%. Con 18 universidades adherentes,

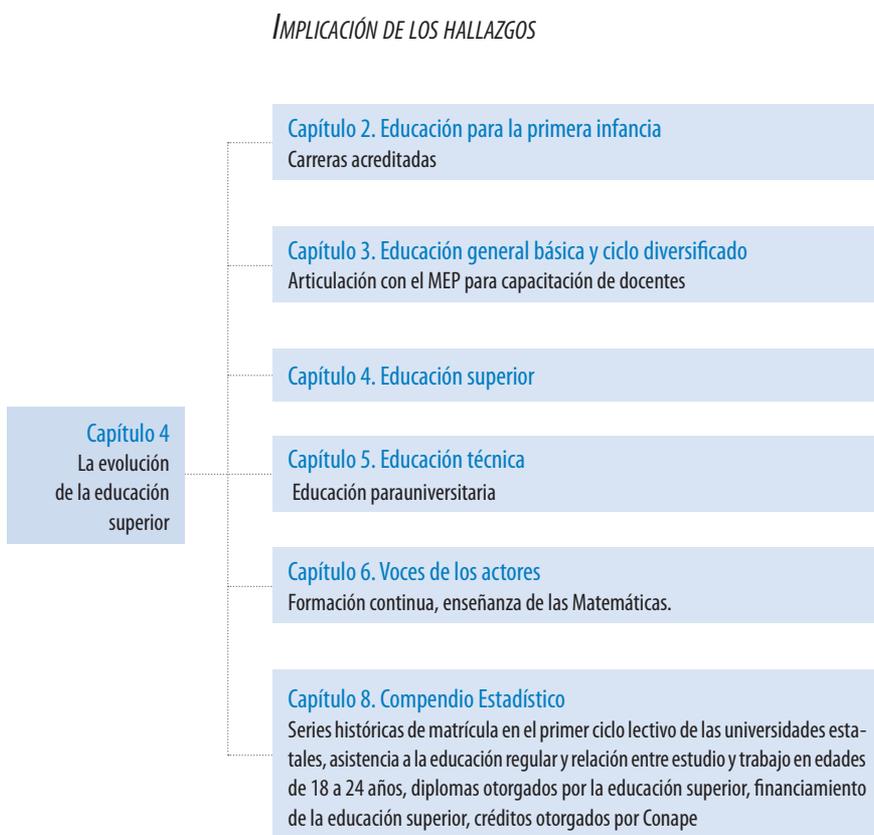
62 carreras acreditadas, 21 reacreditadas y varios reconocimientos internacionales ganados (hasta noviembre de 2010), el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes) enfrenta el reto de ampliar sustancialmente su cobertura de universidades afiliadas y carreras acreditadas. Al interior de las instituciones de educación superior se requiere fortalecer la cultura de evaluación y, en general, avanzar en la aplicación de mecanismos para mejorar la calidad. En la educación privada es indispensable avanzar en el mandato constitucional sobre el derecho del Estado a la inspección.

Hallazgos relevantes

- En 2010 el Consejo Nacional de Enseñanza Superior (Conesup) aprobó la creación de la universidad privada número 51, la única en toda la década. Además realizó la primera reforma a su reglamento desde 2001.

Diagrama 1.3

Conexiones documentadas del capítulo sobre educación superior con otros capítulos



- En el 2008 se fundó la quinta universidad pública, la Universidad Técnica Nacional, tres décadas después de que se creara la última de las instituciones de este sector.
- En el nivel parauniversitario la cantidad de instituciones no ha crecido y la mayor parte de la oferta está ubicada en la región Central del país. En 2010 estaban activos dos centros parauniversitarios estatales y dieciocho privados.
- Un 6,4% de la población nacional reportó que asistía a la educación universitaria en el 2009, 1,2 puntos porcentuales más que a inicios de la década. Entre la población de 18 a 24 años el porcentaje de asistencia es de 25,8%.
- La cobertura de las universidades públicas es mayor en los tres primeros quintiles (los de menor ingreso), situación que se invierte en los dos quintiles superiores.
- En la presente década la matrícula total de estudiantes en las cuatro universidades públicas agrupadas en el Conare creció un 36,1%. El 19% del incremento se dio gracias al aporte de las sedes regionales.
- Entre 1995 y 2009 el total de diplomas otorgados se multiplicó 2,6 veces, al pasar de 12.665 a 33.796, y en la década del 2000 creció casi un 28%. El fuerte crecimiento en la titulación se explica mayoritariamente por la participación del sector privado (67,8% en el 2009).
- En 2009, del total de nuevos ingresos en las cuatro universidades afiliadas al Conare, el 80% correspondió a estudiantes que provenían de colegios públicos.
- En el 2009, al cumplir 33 años de existencia, Conape había colocado 71.914 préstamos, que fueron particularmente importantes para financiar estudios en las universidades privadas. En ese año, el 91% de todos los créditos y el 94% de la cartera correspondieron a estudiantes de siete universidades privadas.

- En 2010 se aprobó la Ley de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes), mediante la cual se autoriza a esa entidad a acreditar instituciones universitarias y parauniversitarias.
- Culminó en el 2010 negociación del acuerdo de financiamiento de la educación superior pública para el período 2010-2015. Entre las principales novedades, el Gobierno se comprometió a aumentar progresivamente el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) hasta alcanzar el 1,5% del PIB en el 2015.
- Entre 2008 y 2010 se realizaron los tres primeros encuentros entre rectores y rectoras de universidades públicas y privadas.

Capítulo 5

Educación técnica y formación profesional en Costa Rica: avances y desafíos

Costa Rica no ha aprovechado el potencial de la educación técnica como mecanismo para mejorar las oportunidades de inserción laboral de la población joven. La cobertura es baja y los mecanismos de articulación con las etapas anteriores y posteriores del sistema educativo han sido débiles o inexistentes. Como resultado, la cantidad de trabajadores especializados actualmente disponibles es insuficiente para alcanzar los niveles de productividad y competitividad que el país requiere para avanzar significativamente en su desarrollo humano.

La educación técnica tiene como objetivo principal formar personas con experiencia y conocimientos que las habiliten para una actividad laboral especializada, en la que brindan asistencia o apoyo a los niveles profesionales de formación universitaria. Se trata de una modalidad educativa estratégica para el país y para las personas que acceden a ella. Para el país, porque al tener una economía pequeña y abierta al comercio internacional, que depende sensiblemente de la inversión externa para producir bienes y servicios con alto valor agregado en áreas muy diversas, la educación técnica es clave para forjar la masa

crítica de trabajadores especializados que da soporte a la producción. Para las personas, porque ofrece -a los jóvenes- una opción de estudio que amplía sus oportunidades futuras de obtener empleos e ingresos dignos, así como sus posibilidades de continuar con éxito el proceso formativo.

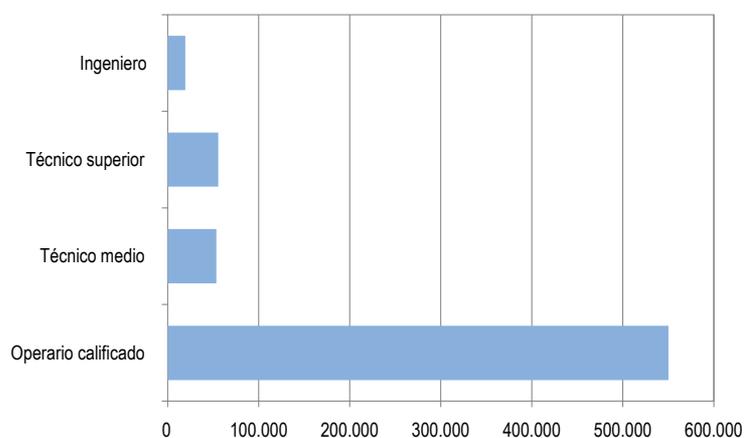
Los países más avanzados, tanto por la fortaleza de sus economías como por sus logros en desarrollo humano, han apostado a formar una capa muy extensa de técnicos medios que dan soporte a los procesos productivos liderados por los profesionales. En Holanda, Suiza y Finlandia, por ejemplo, el 60% de los estudiantes está matriculado en programas vocacionales de la secundaria superior, lo mismo que el 40% de las y los jóvenes en España, Francia y Dinamarca. En Costa Rica, sin embargo, el porcentaje de matriculados en el cuarto ciclo diversificado, en su modalidad de educación técnica, apenas ronda el 20%.

Desde la perspectiva internacional, y considerando la evolución de los últimos veinte años, el país tiene una cantidad insuficiente y una oferta estancada de técnicos medios. De acuerdo con la EHPM, en 2009 existían cerca de 97.000 personas mayores de 18 años con algún grado de educación técnica. En términos de la fuerza de trabajo, en las dos últimas décadas este grupo ha tenido una participación de alrededor del 3,3%, más o menos 0,5 puntos porcentuales. Esto evidencia que, mientras el sector terciario se ha ido consolidando como el más dinámico de la economía costarricense, el sistema educativo ha aportado una población con niveles de formación cada vez mayores, pero privilegiando la educación secundaria académica y la universitaria. De la población total que ha recibido alguna formación técnica, el grueso se concentra en operarios calificados y son minoritarias las categorías de técnicos medios y superiores (gráfico 1.12)

En la estructura productiva actual de Costa Rica, contar con educación técnica representa una clara ventaja para la fuerza de trabajo. Esta población obtiene ingresos promedio superiores a los que reciben quienes tienen una formación equivalente en el área académica y, en general, con respecto a los demás niveles educativos, tiene menor riesgo de caer bajo la línea de pobreza y está menos afectada por problemas de desempleo y subutilización.

Gráfico 1.12

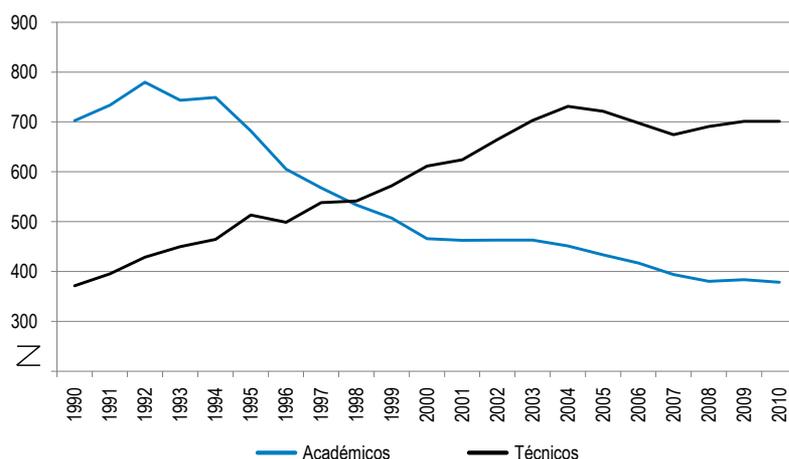
Población con alguna formación técnica. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, del INEC.

Gráfico 1.13

Promedio de estudiantes por institución en tercer ciclo y educación diversificada, según modalidad



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

La limitada capacidad del sistema educativo para aportar mano de obra con conocimientos técnicos certificados es coincidente con la percepción del sector empresarial. De acuerdo con la encuesta trimestral “Pulso Empresarial”, de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uc-caep), durante los últimos cinco años, en promedio, un 45% de los empresarios entrevistados indica que los trabajadores de la categoría de técnicos medios son los más difíciles de conseguir, ya sea por su relativa escasez o por la falta de destrezas del personal disponible.

En lo que sí ha respondido la oferta de educación técnica es en la orientación a los sectores de comercio y servicios. En los colegios técnicos del MEP, estas especialidades pasaron de abarcar un 36% de la matrícula en 1990, al 66% en 2010, en tanto las especialidades de las ramas industriales y agropecuarias perdieron terreno. En el INA, los egresados de programas y planes del sector terciario de la economía representan entre el 50% y el 90% en cada unidad regional. Esta respuesta, sin embargo, ha sido reactiva, y no el resultado de un monitoreo sistemático de las demandas del mercado laboral, del cual

el país sigue careciendo, pese a que está por cumplir cuatro décadas de impulsar programas de educación técnica en los colegios técnicos y en el INA.

Para prestar servicios de educación técnica y formación profesional, Costa Rica tiene una institucionalidad que data de hace varias décadas, pero que funciona de manera fragmentada: el Departamento de Educación Técnica del MEP¹¹, el INA, los colegios universitarios y más tarde el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Estas instituciones se fueron desarrollando a ritmos diferenciados y con poca vinculación entre ellas. No fue sino hasta entrado el siglo XXI que se estableció una entidad con una función sistémica, el Sistema Nacional de Educación Técnica (Sinetec), que aún no logra consolidarse. A la postre esta fragmentación trascendió a terceros y generó escasos vínculos con el sector productivo, que reclama mayor articulación sistémica.

La baja prioridad que se ha dado a la educación técnica se reflejó claramente en las dos últimas décadas, durante las cuales el MEP concentró la creación de nuevos centros educativos en los colegios académicos, de modo que los técnicos vieron reducida su participación, de un 27,8% en 1990 a un 11,1% del total de instituciones de secundaria en 2009. A pesar de esto, la cobertura se mantuvo en alrededor del 20% de la población estudiantil, lo cual fue posible gracias a un crecimiento sustancial del número de alumnos que admite cada colegio técnico (gráfico 1.13). Esta situación no solo refleja la creciente demanda que existe alrededor de este tipo de colegio, sino también la eficiencia con la que logran operar, dado que en estos años, a pesar de haber aumentado el número de estudiantes, los centros técnicos lograron mantener mayores grados de aprobación y menores problemas de repitencia que los colegios académicos.

El INA, principal institución responsable de la formación profesional desde hace cuarenta años, ofrece una alternativa de capacitación a personas que han sido excluidas del sistema educativo formal. Las estadísticas muestran que de sus planes y programas egresan fundamentalmente operarios calificados. En 2009, de los 51.349 graduados, el 73,8% se certificaron

como trabajadores calificados, un 22,8% como técnicos medios y solo un 0,92% como técnicos especializados, la categoría más importante.

Acompañando el proceso de concentración de la oferta educativa en las especialidades del área de Comercio y Servicios, se han ido realizando algunos cambios curriculares. El más reciente es la introducción, aún incipiente, del enfoque de competencias, con la clara intención de orientar el currículo hacia la adquisición de destrezas en áreas como redacción de informes técnicos, comunicación oral en otros idiomas, contabilidad y servicios de plataforma en inglés y otros idiomas, así como la maquila de ingeniería de *software*.

Considerando el estado actual de la educación técnica en el país, y utilizando la referencia de buenas prácticas en el entorno internacional, una consulta con actores clave realizada para este Informe permitió identificar seis desafíos estratégicos, para potenciar los aportes de esta modalidad de formación profesional al mejoramiento de la productividad nacional y a la ampliación de oportunidades para la población: i) aclarar y consolidar la función de rectoría, de manera que sea posible contar con una institucionalidad fuerte, eficiente y articulada, que trabaje en estrecha coordinación con el sector privado, dé seguimiento permanente a la oferta y la demanda del mercado laboral y defina las metas de mediano y largo plazo, ii) estimular la orientación vocacional en todos los niveles, brindando apoyo e información clara y oportuna. La experiencia en países de la OCDE muestra que el conocimiento sobre los perfiles educativos y las perspectivas laborales resulta clave para que los estudiantes opten por la educación técnico-vocacional, iii) definir perfiles de salida articulados por niveles, con acreditación de instituciones, certificación de competencias laborales y flexibilización de la oferta, iv) promover un nuevo perfil de recursos humanos: especialistas con formación en Pedagogía, acompañado de procesos de certificación de competencias de los docentes, v) repensar la relación colegio-empresa-universidad, con miras a construir una alianza que busque la calidad y la pertinencia, y vi)

mejorar la infraestructura y renovar de manera permanente los equipos y recursos tecnológicos.

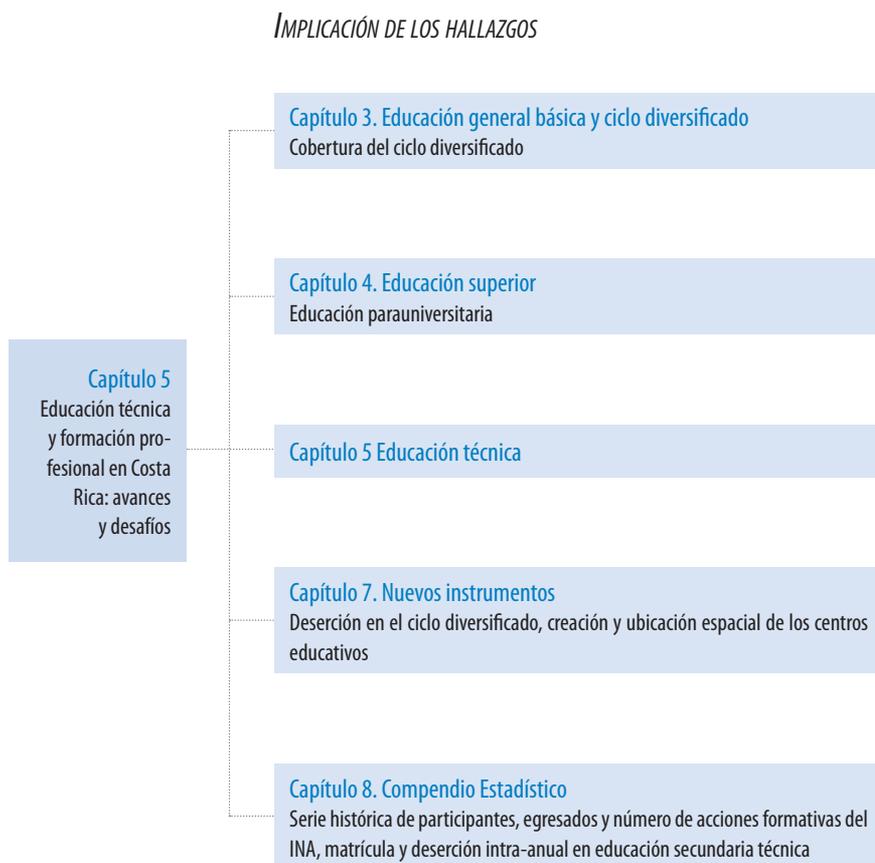
Hallazgos relevantes

- Según la EHPM, en el 2009 existían en el país cerca de 97.000 personas mayores de 18 años con algún grado de educación técnica, lo que representa un 3,4% de la fuerza de trabajo. Esta proporción se ha mantenido prácticamente estancada en los últimos veinte años.
- La población que alcanza algún grado de especialidad técnica obtiene ingresos promedio superiores a los que reciben quienes tienen niveles de educación equivalentes en enseñanza académica. Además, tiene menor riesgo de caer bajo la línea de pobreza y se ve menos afectada por problemas de desempleo.

- Entre 1995 y 2008 la matrícula en educación secundaria técnica creció un 64% (5% por año). No obstante, esta modalidad sigue representando solo el 20% de la matrícula en el tercer ciclo y el ciclo diversificado, porcentaje que dista mucho de los mínimos que en esta materia registran los países desarrollados (40% y más en la mayoría de los casos).
- En 1990 Costa Rica tenía 277 colegios, de los cuales un 30% (77) eran técnicos. Para el 2009 el número de instituciones había ascendido a 880 y los colegios técnicos (98) habían pasado a representar el 11, 8% del total.
- Los colegios técnicos tienen mayor porcentaje de aprobación en la educación diversificada que los académicos (86% *versus* 83% en 2009, y entre dos y cinco puntos porcentuales superior

Diagrama 1.4

Conexiones documentadas del capítulo sobre educación técnica y formación profesional con otros capítulos



desde 1997), menor repitencia (5% y 8%, respectivamente) y un rendimiento similar en bachillerato (en ambos casos la aprobación ronda el 67%).

- La modalidad de Comercio y Servicios es la que mayor dinamismo ha mostrado en los últimos años, en todas las instituciones que ofrecen carreras técnicas. En secundaria, la matrícula en estas áreas pasó de representar un 46,2% del total en el año 2000, al 66,1% en 2009. La misma tendencia se observa en el INA, las universidades (ITCR y UCR) y los colegios universitarios.
- La falta de planificación de la oferta de educación técnica, a mediano y largo plazo, limita las acciones para proveer oportunamente la infraestructura, el equipamiento y el personal docente que el país necesita para atender las demandas del sector productivo.
- De los planes y programas del INA egresan fundamentalmente operarios calificados. En 2009, de 51.349 graduados, el 73,8% se certificaron como trabajadores calificados, un 22,8% como técnicos medios y solo un 0,92% como técnicos especializados.
- Un 42% de los empresarios que en los últimos tres años participaron en la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep indicó que utiliza los servicios de formación y capacitación técnica que brinda el INA. En 2009, cuatro de cada diez entrevistados manifestaron que la oferta académica del INA no responde a las necesidades reales de su sector productivo.
- En el 2008, el Consejo Superior de Educación aprobó el “Modelo de educación basado en normas por competencias”, para el diseño de los programas de estudio de la educación técnica a nivel medio.
- En 2008, mediante la Ley 8638, se creó la Universidad Técnica Nacional, con el propósito de atender las necesidades de formación técnica superior que tiene el país.

Nuevas fuentes de investigación

Nuevos instrumentos para el análisis de la educación en Costa Rica

La sección “Nuevos instrumentos para el análisis de la educación en Costa Rica” comprende un conjunto de investigaciones que tienen como propósito aportar novedosas herramientas de medición que contribuyan a profundizar el análisis de la educación en el país, así como proporcionar insumos para la toma de decisiones estratégicas y operativas en el sistema educativo. Dado el papel central que juega la educación en el proceso de desarrollo humano, por su carácter de bien meritario y sus amplias externalidades positivas, es de especial interés para este Informe procurar nuevas maneras de medir el acceso y los resultados que obtienen las personas al

utilizar los servicios educativos en general y los estatales en particular.

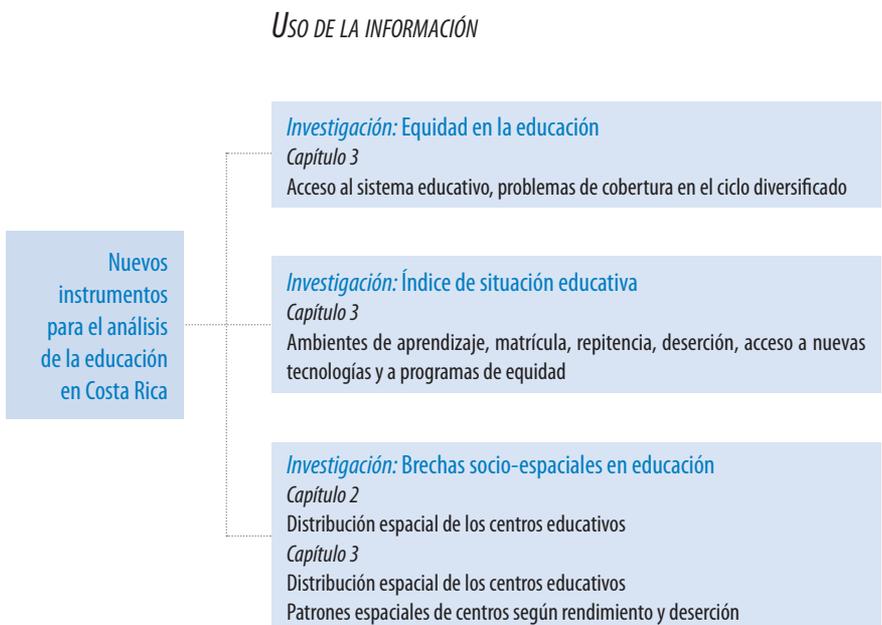
El primer instrumento desarrollado explora el logro educativo de la población en edad escolar, e identifica las circunstancias que generan mayores inequidades. Se define y aplica una medida sintética de ausencia de esas circunstancias, es decir, de la desigualdad, y se elabora un índice-resumen de oportunidades educativas.

El segundo instrumento es un índice de situación educativa, que sistematiza características de la oferta en este ámbito, como matrícula, repitencia, deserción, acceso a nuevas tecnologías y a programas de equidad, entre otros, en una unidad espacial en un momento determinado, con el propósito de identificar brechas territoriales. En esta edición se trabajó el índice a nivel de cantones, tratando de agrupar

Cuadro 1.1
Investigaciones realizadas en la sección Nuevos instrumentos para el análisis de la educación en Costa Rica

Investigación	Descripción
Equidad en la educación	Índice de oportunidades educativas
Situación educativa	Índice de situación educativa a escala cantonal
Brechas socio-espaciales en educación	Base de datos georreferenciada de centros educativos del país

Diagrama 1.5
Conexiones documentadas de la sección de nuevos instrumentos con otros capítulos



aquellos que se ubican en las mejores y en las peores condiciones, en segmentos del 20% de los cantones cada uno.

El tercer instrumento es una base de datos georreferenciada para la mayoría de los centros educativos del país, tanto de primaria como de secundaria, públicos y privados. En ella se integra información sobre matrícula, cobertura, resultados e infraestructura para cada escuela o colegio, con su ubicación exacta en el territorio nacional.

Sección “Voces de los actores”

La sección “Voces de los actores” presenta un conjunto de investigaciones realizadas con apoyo del Fondo Concursable del Estado de la Educación, del Conare, que tienen como común denominador la intención de recoger, “de primera mano”, el criterio de los principales actores del sistema educativo (estudiantes, docentes y directores), acerca de una serie de temas clave vinculados con la calidad de la educación en el país. Su propósito es visibilizar el pensamiento de quienes día a día desarrollan la práctica educativa, de tal manera que sus valoraciones y recomendaciones sean tomadas en cuenta y sirvan de base para lograr un diálogo más amplio y comprensivo, sobre la formulación y el diseño de las políticas en este ámbito. Los trabajos efectuados recurrieron principalmente al uso de encuestas aplicadas a muestras representativas de la población de interés, lo que permite hacer inferencias de alcance nacional sobre los principales resultados.

La primera investigación recabó opiniones de las y los docentes, alumnos y directores de colegios diurnos de alto riesgo de la Gran Área Metropolitana, acerca del concepto de “calidad de la educación”, con base en un conjunto de atributos definidos por ellos mismos. Además se recopiló propuestas de los entrevistados, quienes, de manera muy práctica, plantearon “rutas de mejoramiento” para lograr avances en el corto plazo. El concepto de calidad que priva entre estudiantes y profesores está relacionado con problemas concretos de la realidad inmediata que viven, no con ideas abstractas. Se trata de una noción que apela a condiciones mínimas, tales como el estado de los servicios sanitarios,

el estado de las aulas y su equipamiento, o bien el trato personal que reciben los alumnos por parte de los docentes y administrativos. Esta noción cohabita con otro concepto de “buena educación” que tienen los estudiantes y docentes, y que alude a los resultados que estos esperan del proceso educativo en el largo plazo. Queda claro que existe una fractura entre las aspiraciones, la buena educación y la realidad que se vive cotidianamente en los centros, y que ello genera una disyuntiva acerca de qué se debe atender primero. No obstante, el estudio plantea la necesidad de superar este dilema y trabajar en ambos frentes, a sabiendas de que, mientras no se aseguren, y con celeridad, las condiciones mínimas que demandan alumnos y docentes, los logros en el otro ámbito serán lentos y difíciles, e impedirán establecer nuevos horizontes de mejoramiento de la educación en el país.

La investigación hace dos aportes adicionales. Por un lado, revela que tanto entre los estudiantes como entre los docentes es posible distinguir grupos que manifiestan actitudes, percepciones y necesidades distintas; este es un elemento clave por considerar en el diseño de estrategias para mejorar el clima educativo de los colegios. Por otro lado, el estudio encontró que no todos los problemas de los centros educativos son igualmente relevantes. Hay asuntos cuya atención o no puede representar grandes pérdidas o ganancias para las autoridades, por lo que es importante establecer prioridades. Los servicios sanitarios y la falta de equipamiento son temas prioritarios para los alumnos y profesores, quienes reclaman condiciones mínimas que no lesionen su dignidad personal.

El segundo estudio indagó hasta qué punto los contenidos de los programas, las temáticas desarrolladas en clase y la organización de la vida política estudiantil, entre otros aspectos, influyen en la adquisición de valores y prácticas democráticas por parte de los alumnos del último nivel de secundaria. Tres hallazgos principales emergieron de este análisis. El primero es que el centro educativo no está siendo decisivo en la formación de prácticas y valores democráticos entre las y los jóvenes de undécimo año. El segundo es que existen

dos conjuntos o “síndromes” de actitudes políticas, democráticas y antidemocráticas: por un lado, un sector más propenso a apoyar la democracia y rechazar el autoritarismo, y por otro, un grupo escéptico frente al sistema. El tercer hallazgo es que la cultura democrática de los jóvenes más bien es producto de múltiples interacciones, tanto en el hogar como en el colegio y en otros espacios de socialización, que resultan difíciles de medir y que, por ende, requieren esfuerzos ulteriores para determinar sus factores condicionantes. La exploración realizada permite construir una línea de base que, a futuro, puede servir para valorar los avances y el impacto del nuevo programa de Educación Cívica aprobado por el Consejo Superior de Educación (CSE), el cual comenzó a regir en el año 2009, en el marco del programa “Ética, Estética y Ciudadanía”, del MEP.

La tercera investigación analizó un tema fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación en el país: la forma en que se enseñan las Matemáticas en las aulas y el criterio de las y los profesores al respecto. Por un lado, se determinó que existe una brecha entre lo que indican los planes de estudio y lo que se imparte en el salón de clases. Los docentes desconocen y consultan poco acerca de los conceptos y programas del MEP; además, mediante ejercicios de observación en el aula se constató que estos fomentan un aprendizaje mecánico, contrario al desarrollo de habilidades intelectuales que proponen las autoridades educativas. A esto se agrega la insuficiencia de los cursos de formación docente y de los mecanismos de vinculación entre los docentes y el MEP con que se pretende llenar los vacíos.

La cuarta investigación abordó el tema de la gestión de los centros educativos y su cultura organizacional. Este es un asunto de la mayor relevancia, a la luz de la nueva política definida por el CSE en 2008, denominada “El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense”. En el estudio se consultó a docentes, directores y directoras de colegios, acerca de las condiciones reales que existen para concretar esa política y los desafíos que se imponen. A partir de sus respuestas se identificó la existencia

de culturas organizacionales parcialmente favorables a la calidad; esto es así porque, si bien hay un compromiso con el mejoramiento, los centros educativos tienen déficits importantes en materia de gestión, evidenciados por el poco uso de instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, o el escaso o nulo aprovechamiento de la información sobre el rendimiento de los estudiantes para diseñar estrategias de mejora. A esto se suman problemas como la alta rotación de personal, que impide el establecimiento de objetivos de mediano y largo plazo para el trabajo entre los equipos de docentes. Para fortalecer la gestión de los centros educativos se requiere tomar en cuenta estos aspectos, considerando además los contextos en que se ubican los colegios y sus características particulares.

La quinta investigación recogió la opinión de las y los docentes sobre las opciones de formación continua que se les ofrecen -un aspecto esencial para mejorar su desempeño actual y futuro- y buscó determinar hasta qué punto esas propuestas atienden sus necesidades y las de los centros educativos. La principal conclusión es que se

trata de una oferta amplia y dispersa, en cuyo diseño los educadores tienen, a lo sumo, una participación escasa y puntual. Además, por lo general las iniciativas no se inscriben dentro de un programa coherente y continuo de actualización profesional, sino que están desconectadas unas de otras. Asimismo, se critica el hecho de que las actividades formativas se desarrollan fuera de los centros educativos y no hacen uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

La última investigación consultó a maestras y maestros de escuelas unidocentes sobre las fortalezas y debilidades del modelo pedagógico que se desarrolla en esos centros educativos. Los factores de éxito de los estudiantes en este tipo de planteles se asocian a la creación de ambientes de aprendizaje que estimulan la creatividad y el trabajo en grupo, con espacios para el arte, la música y la educación física. Todo ello demanda esfuerzos adicionales de las y los docentes, como realizar una minuciosa planificación y programación de las actividades, para que los espacios sean aprovechados y generen los efectos deseados. El modelo fomenta además la

participación activa de los alumnos, la utilización de materiales, la interacción, el diálogo y el aprendizaje cooperativo, así como el intercambio de ideas y la autonomía, todo lo cual contribuye a formar personas participativas y críticas. Las principales limitaciones tienen que ver con la gestión y la organización administrativas, que recargan a las y los educadores, quienes ya de por sí trabajan con recursos escasos y problemas de infraestructura.

Orientaciones generales para futuras investigaciones

La experiencia y los resultados de investigación obtenidos en este Tercer Informe ofrecen pistas importantes sobre la agenda de investigación que, a futuro, deben desarrollar el Estado de la Educación y el Fondo Concursable creado por el Conare para tales efectos.

En primer lugar, es necesario ampliar los estudios nacionales en el área de la Neurociencia, para comprender y documentar mejor los avances y rezagos que en materia cognitiva están mostrando las y los estudiantes, especialmente en preescolar y primer ciclo.

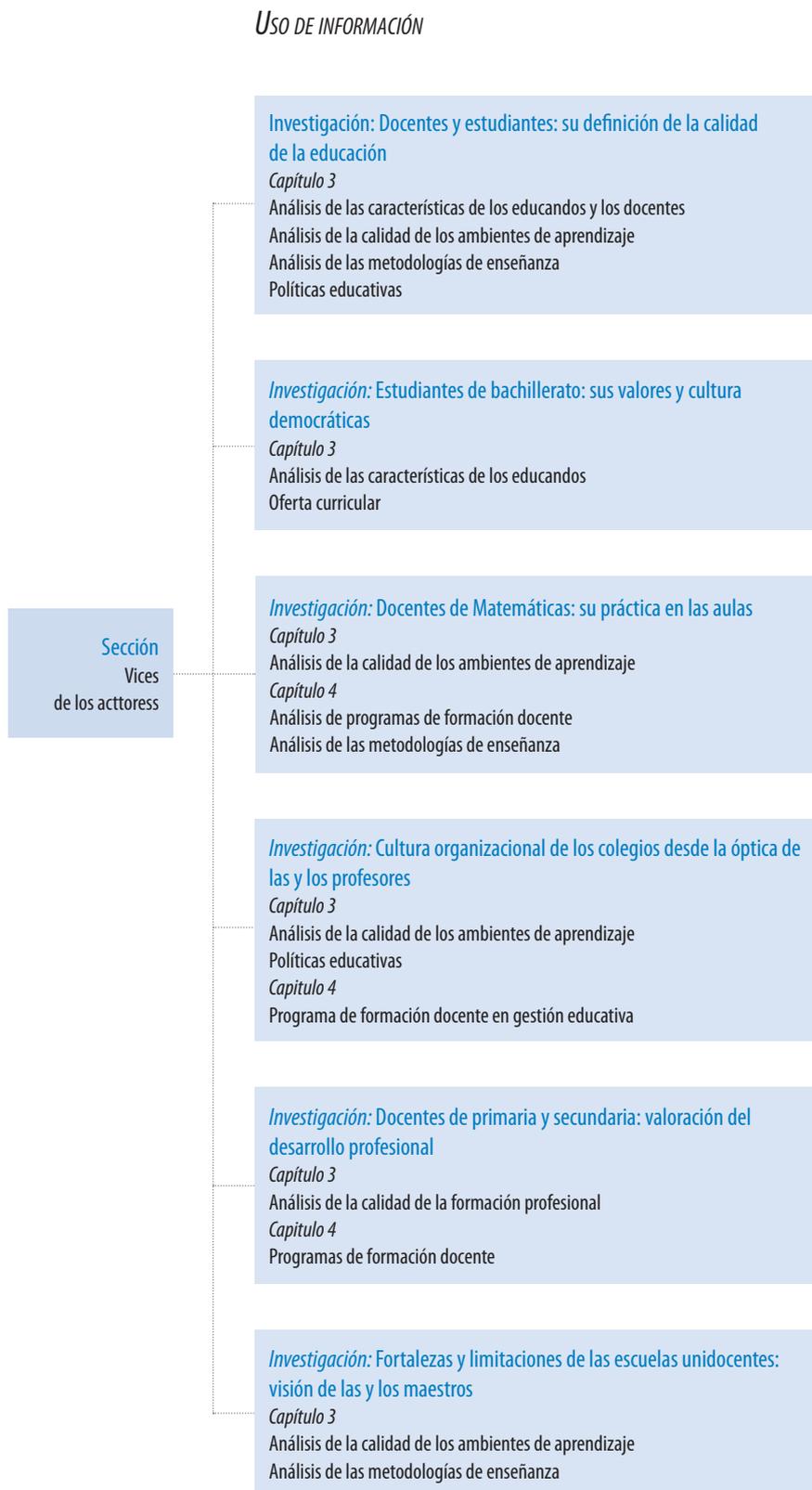
Cuadro 1.2

Investigaciones realizadas en la sección Voces de los actores

Investigación	Contenidos
Docentes y estudiantes: su definición de la calidad de la educación	<ul style="list-style-type: none"> Principales problemas de los centros educativos Asuntos prioritarios de atender en los centros educativos Atributos definidos por estudiantes, docentes y directores para medir la calidad de la educación Perfiles de estudiantes y docentes Gradientes de mejoramiento en la atención de los problemas según estudiantes y docentes Análisis de ganancias y pérdidas a obtener según atención o no de los problemas
Estudiantes de bachillerato: sus valores y cultura democrática	<ul style="list-style-type: none"> Brechas entre lo que señalan los programas de Matemáticas y lo que se hace en la práctica. Factores que explican la brecha Percepción de los docentes acerca de la capacitación que reciben del MEP
Docentes de Matemáticas: su práctica en las aulas	<ul style="list-style-type: none"> Tipos de culturas organizacionales Prácticas organizativas no favorables a la calidad Criterios y estándares para valorar calidad de la gestión en los centros educativos
Cultura organizacional de los colegios desde la óptica de las y los profesores	<ul style="list-style-type: none"> Criterios para valorar el desarrollo profesional Características de la oferta de desarrollo profesional que reciben los docentes Valoración de la oferta de desarrollo profesional según los docentes
Docentes de primaria y secundaria: valoración de su desarrollo profesional	<ul style="list-style-type: none"> Características de la cultura democrática de los jóvenes de quinto año de secundaria Valores democráticos (actitudes y prácticas) Perfiles de cultura democrática entre los estudiantes Factores que influyen en la formación de la cultura democrática
Fortalezas y limitaciones de las escuelas unidocentes: visión de las y los maestros	<ul style="list-style-type: none"> Características y resultados de las escuelas unidocentes Fortalezas y debilidades del modelo pedagógico según los docentes. Recomendaciones para mejorar el desempeño

Diagrama 1.6

Conexiones documentadas de la sección voces de los actores con otros capítulos



En segundo lugar, la información sobre la infraestructura educativa debe mejorarse, sobre todo en lo que concierne a la calidad y forma en que se registran los datos de necesidades no cubiertas. No es posible que, mientras las cifras sobre el número de alumnos en primaria se reducen, la necesidad de aulas contabilizada por el MEP va en aumento, tal como se advierte en el capítulo 3 de este Informe. Este esfuerzo debe acompañarse de estudios sobre los factores que explican la acumulación del déficit a lo largo de los años, y que van más allá de la insuficiencia de recursos.

El tercer lugar, se requiere ampliar los estudios socio-espaciales a partir de la georreferenciación de las escuelas y colegios y las particularidades que asume el desarrollo educativo en las distintas regiones. El país debe avanzar en el análisis de información generada directamente desde los centros educativos, sobre asuntos como rendimiento académico, absentismo, situación socioeconómica de los estudiantes y gestión institucional, entre otros.

Finalmente, se necesitan investigaciones que ayuden a comprender mejor los grados y formas de vinculación pública-privada que se dan alrededor de la educación técnica, así como la articulación entre el sistema universitario y el parauniversitario.

La experiencia obtenida a través del Fondo Concursable del Estado de la Educación ratifica la importancia de propiciar estudios que: i) apunten al mejoramiento de las políticas educativas, ii) amplíen el conocimiento de la realidad educativa nacional, iii) apliquen con rigurosidad científica los métodos de recolección, procesamiento y análisis de la información, iv) incluyan a distintos sectores sociales en la discusión de los avances de investigación, y v) incursionen en nuevos campos de trabajo y sean desarrollados por equipos interdisciplinarios.

Para que estas cualidades se mantengan y se profundicen, es necesario elevar los estándares académicos requeridos para la investigación, detectar y acompañar de manera temprana a los especialistas y centros académicos interesados en realizar estudios, y dar prioridad a iniciativas cuyos resultados tengan alcance nacional.

La plataforma de investigación construida para dar soporte al Informe requiere, asimismo, fortalecer las alianzas nacionales e internacionales con instituciones, centros

y equipos de investigación interesados en el binomio educación y desarrollo, para lo cual la posibilidad de compartir resultados finales y bases de datos resulta fundamental.

La preparación de este capítulo estuvo a cargo de Isabel Román, Jorge Vargas Cullell, Míguel y Gutiérrez Saxe.

La versión final del capítulo se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo celebrada el 8 de marzo de 2010, con la participación de: Yamileth Arce, Leda Badilla, Manuel Barahona, Fernando Bogantes, Evelyn Chen, Arturo Condo, Gilbert Diaz, Carlos Francisco Echeverría, Juan

Manuel Esquivel, Ida Fallas, Clotilde Fonseca, Leonardo Garnier, Milena Grillo, Arturo Jofré, Gabriel Macaya, Jorge Mora, Víctor Manuel Mora, Alexander Ovaes, María Eugenia Paniagua, Olman Ramirez, Keneth Rivera, Ana María Rodino, Marjorie Rodríguez, Yolanda Rojas, Ángel Ruiz, Fernando Varela, Guillermo Vargas, María Eugenia Venegas, Renata Villers e Irma Zúñiga.

Notas

- En esta visión está implícita una concepción moral del ser humano como “agente”, es decir: “alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente -y es interpretado por los demás como- responsable de los cursos de acción que elige” (O’Donnell et al., 2003). Esta visión es congruente con el enfoque del desarrollo humano, según el cual la educación constituye una capacidad básica para que las personas puedan ser libres de elegir la vida que valoran. Asimismo, la noción de “agencia” como componente de una democracia de calidad reafirma la orientación universalista de la educación: la pretensión de que todos puedan alcanzar por lo menos un conjunto básico de capacidades y derechos.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue fundada en 1961; agrupa a 34 países miembros y 6 países en adhesión y cooperación reforzada. Los fines de esta entidad son: i) apoyar el desarrollo económico sostenible, ii) incrementar el empleo, iii) elevar los niveles de vida, iv) mantener la estabilidad financiera, v) apoyar el desarrollo económico de otros países, y vi) contribuir al crecimiento del comercio mundial. Esta organización reúne a las naciones más desarrolladas e industrializadas del mundo, y constituye una de las más grandes y confiables fuentes de información estadística comparable y de datos económicos y sociales (OCDE, 2011).
- La comparación se realizó de la siguiente manera: i) se identificaron indicadores de acceso, desempeño y resultados en educación, para el grupo de países de la OCDE y Costa Rica, con cifras para varios años, lo más atrás posible, ii) se seleccionaron los indicadores que tenían cifras para al menos cinco años en la mayoría de los países (34 miembros de la OCDE cumplan este requisito) y se calculó el promedio de todos ellos, para compararlo con el valor que ostenta Costa Rica, iii) se estimó la desviación estándar del promedio para cada indicador, iv) se comparó la distancia entre el promedio de Costa Rica y el de los demás países, la cual se expresó en el número de desviaciones estándar que separa a cada indicador: si el resultado es negativo, significa que las cifras del país son inferiores al promedio de la OCDE, y viceversa; v) se calculó la diferencia en la distancia del último año disponible, con respecto al primero, y se analizó si la brecha se ha reducido o ampliado.
- La desviación estándar es una medida del grado de dispersión de los datos con respecto al valor promedio (punto central de todas las observaciones). El resultado es un valor numérico que representa el promedio aritmético de diferencia que hay entre los datos de todos los países y la media.
- Los países de la OCDE utilizan principalmente los resultados de las pruebas PISA como indicadores de desempeño. Costa Rica participó en estas pruebas en el año 2010, por lo que servirán como parámetro de comparación en los próximos años.
- La Cepal ha estimado la magnitud de la deserción en los países latinoamericanos, sobre la base de información proveniente de las encuestas de hogares. La tasa global de deserción para los jóvenes cuyas edades fluctúan entre los 15 y los 19 años en el momento de cada encuesta, indica el porcentaje de ellos que no asiste a la educación y que abandonó el sistema sin completar la educación secundaria. Estas cifras difieren de la tasa de deserción que estima el Departamento de Análisis Estadístico del MEP, con base en las cifras oficiales de los centros educativos.
- Estas edades incluyen los siguientes niveles de la educación preescolar: Bebés I (de 2 a 6 meses), Bebés II (de 6 meses a 1 año), Maternal I (de 1 año a 2 años y 6 meses), Maternal II (de 2 años y 6 meses a 3 años y 6 meses) e Interactivo I (de 3 años y 6 meses a 4 años y 6 meses).
- El control inhibitorio es la “habilidad básica para contener el impulso de hacer, decir o prestar atención a alguna cosa”.
- Capacidad inicial de lectura y escritura que incluye conocimientos, actitudes y destrezas precursoras de las formas convencionales de lectura y escritura (decodificación).
- Se trata de indicador sintético que mide el logro educativo considerando las circunstancias que generan desigualdades. Refleja la proporción de jóvenes que logra completar determinado nivel educativo en condiciones de igualdad, en circunstancias socialmente establecidas y observables. Cuanto más se acerque a cien, mayor es el logro y menor la desigualdad con que se reparte. Se compone de dos indicadores: i) el “índice de logro educativo”, que representa el porcentaje que está efectivamente disponible, del total de oportunidades que se requieren para alcanzar el logro bajo análisis, y ii) el “índice de desigualdad”, que muestra la desigualdad conjunta que generan todas las circunstancias socialmente establecidas y observables, tales como ingreso del hogar, clima educativo, infraestructura ocupacional, tipo de hogar, zona, región, sexo, nacionalidad de los padres y jefatura femenina, entre otras.
- Transformado en Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras en 2008.