



TEC

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES



HACIA UN MODELO EDUCATIVO PARA ELEVAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN COSTARRICENSE

Una propuesta de políticas, estrategias y acciones

Mayo de 2006



UNED

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

370.972.86

C755h CONARE, Oficina de Planificación de la Educación Superior

Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense : una propuesta de políticas, estrategias y acciones. – San José, C. R. : UNED, 2006.

200 p.

ISBN 9968-31-494-3

1. Calidad de la educación. 2. Educación - Costa Rica. 3. Política educativa. 4. Universidades estatales. I. Título.

ISBN 9968-31-494-3

© Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

© Sobre la presente edición
Universidad Estatal a Distancia

PRIMERA EDICIÓN

Universidad Estatal a Distancia
San José, Costa Rica, 2006

Impreso en Costa Rica.
Reservados todos los derechos.
Prohibida la reproducción no autorizada
por cualquier medio, mecánico o electrónico
del contenido total o parcial de esta publicación.
Hecho el depósito de ley.

Hay que soñar el porvenir, desearlo, amarlo, crearlo! Hay que sacarlo del alma de las actuales generaciones con todo el oro que allí acumuló el pasado, con toda la vehemente ansiedad de creación de las grandes obras de hombres y pueblos. Omar Dengo en Dengo, María Eugenia. Educación costarricense. San José: Editorial UNED, 1995, p. 208.

...en todas las épocas, pero sobre todo en la presente, el problema social es problema de la educación por excelencia. Dengo, Omar. Escritos y discursos. San José: Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1961, p. 364.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	XIII
INTRODUCCIÓN.....	XVII
I. PANORAMA DE LA EDUCACIÓN COSTARRICENSE: UN DIAGNÓSTICO CONCISO E INTENCIONADO	1
1. Desarticulación, fragmentación y politización del sistema educativo	4
2. No universalización de la educación general básica: luces y sombras en materia de cobertura.....	11
3. Calidad de la educación: talón de Aquiles del sistema educativo costarricense.....	15
3.1 Rendimiento	15
3.2 La deserción.....	16
3.3 Titulación del personal docente.....	17
3.4 Asimetrías entre la secundaria pública y la privada y al interior de la pública.....	19
3.5 Servicios e infraestructura	20
3.6 Evaluación de los aprendizajes: consecuencias de la ausencia de modelo educativo.....	20
II. HACIA UN MODELO EDUCATIVO COSTARRICENSE	23
1. Sobre la calidad de la educación.....	23
1.1 ¿Qué se entiende por calidad de educación?.....	23
1.2 Definición de un modelo educativo	31
2. Un modelo educativo y una política de estado para Costa Rica	35
2.1 Introducción	36
2.2 Rasgos generales del modelo educativo y sus componentes	37
2.3 Sobre un proyecto de país y la necesidad de un modelo educativo	38
2.4 Modelo de fines y opciones	41
2.5 Modelo pedagógico	44
2.6 Modelo curricular	45
2.7 Modelo de gestión institucional.....	47
2.8 Modelos de centros educativos de calidad.....	49
3. Políticas educativas específicas: políticas por niveles y modalidades de la educación	51
3.1 Educación de la primera infancia	53
3.2 Educación primaria (I y II Ciclos)	55
3.3 Educación secundaria académica (III y IV Ciclos).....	60
3.4 Educación secundaria técnica (III y IV Ciclos)	67
3.5 Educación especial	70
3.6 Educación de jóvenes y adultos y otras modalidades de educación abierta	71
3.7 Grandes metas	73
3.7.1 Cobertura.....	73
3.7.2 Calidad.....	73
3.7.3 Financiamiento.....	74
3.7.4 Interrelación con otras políticas públicas	74
III. CONDICIONES PARA FACILITAR UN CAMBIO SOSTENIBLE EN EDUCACIÓN	75
1. Aprobación de una política de estado para la educación costarricense	76
2. El centro educativo: punto focal del proceso educativo.....	76
2.1 Condiciones aceptables.....	77
2.2 La administración del currículo y la comunidad educativa.....	78
2.3 Proyecto educativo institucional y el proyecto curricular	79

2.4	Redes de colaboración entre centros educativos	83
3.	Los educadores y las educadoras que necesita el sistema educativo: su selección, contratación, formación, actualización y evaluación	85
3.1	Definición de criterios de calidad para la selección y contratación de educadores y personal para el sistema educativo nacional.....	85
3.2	Formación y actualización de los educadores	86
4.	Reforma estructural y funcional del Ministerio de Educación.....	88
4.1	Justificación.....	88
4.2	Características de una nueva estructura y funciones del Ministerio de Educación	89
5.	Sistema nacional de evaluación, independiente del Ministerio de Educación	91
6.	Financiamiento suficiente y distribución interna de recursos	92
7.	Consejo Superior de Educación.....	95
IV.	ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA.....	97
1.	Introducción.....	97
2.	Algunas consideraciones sobre el cambio en educación	98
2.1	El referente obligado para cualquier proceso de cambio es el modelo educativo definido	98
2.2.	Las propuestas de cambio deben enriquecerse y fundamentarse en los resultados de evaluaciones e investigaciones	98
2.3	Las propuestas de cambio en educación y los procesos que implican, deben planificarse adecuadamente	99
2.4	Las propuestas de cambio deben partir de un conocimiento profundo de los escenarios en los que se insertarán	99
2.5	Las propuestas de cambio deben contar con los recursos necesarios y las condiciones que faciliten su implementación y su éxito.....	99
2.6	El tiempo es factor fundamental en cualquier cambio en educación ya que se trata de un trabajo que requiere del convencimiento de las personas que lo van a poner en práctica.....	100
2.7	Las propuestas de cambio en educación deben plantearse y ejecutarse con la flexibilidad necesaria para hacer los ajustes correspondientes a una realidad que es compleja y cambiante	100
2.8	La participación es vital para el éxito de las propuestas de cambio	101
2.9	La evaluación de las propuestas de cambio asegura su papel en la mejora de la calidad de la educación y la detección de problemas que se pueden solucionar en el momento en que surjan, sin producir contradicciones o conflictos que pueden poner en peligro el éxito mismo de la propuesta	101
2.10	Los resultados de una propuesta de cambio en educación se harán evidentes en el largo plazo.....	102
3.	Estrategias generales	103
3.1	Sobre la necesidad de un enfoque integral	103
3.2	Sobre un conjunto de acciones para lograr un mismo objetivo	103
3.3	Sobre la operacionalización de las propuestas de cambio.....	104
3.4	Sobre la apertura a experiencias exitosas y buenas prácticas	105
3.5	Sobre la participación de los actores relevantes	105
3.6	Involucrar a otros sectores de la sociedad civil en el cumplimiento de los grandes objetivos de la educación nacional	105
4.	¿Cómo iniciar el cambio?.....	106
4.1	Aspectos prioritarios que requieren pronta atención	106
4.2	Instrumentos	108
4.2.1	Política estatal.....	109
4.2.2	Plan decenal y planes anuales consistentes	109
4.2.3	Programación de inversiones	109
4.2.4	Planes educativos institucionales.....	109
4.3	Agenda de investigación	109
V.	LA NECESIDAD DE UN DIÁLOGO NACIONAL SOBRE LA EDUCACIÓN.....	113
VI.	EL COMPROMISO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES CON LA EDUCACIÓN COSTARRICENSE	117

BIBLIOGRAFÍA	119
ANEXO ESTADÍSTICO	123
ANEXOS DOCUMENTALES	133
Anexo 1: La política educativa hacia el siglo XXI	133
Anexo 2: Modelo educativo de calidad (Estado de Oregon, EE.UU.)	145
Anexo 3: Resumen de proyecto “Mejores prácticas educativas para el desarrollo sostenible”	161
Anexo 4: Sobre el Consejo Superior de Educación	171
Anexo 5: Convocatoria a un Acuerdo Nacional sobre Educación	177

ÍNDICE DE CUADROS

Gráfico 1: Costa Rica, tasas brutas de escolaridad en la educación regular	13
Gráfico 2: Costa Rica, tasa específica de escolaridad por edades simples	14
Gráfico 3: Perfil educativo de la fuerza de trabajo	15

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1: Mapeo de problemas detectados en el sistema educativo costarricense	3
Recuadro 2: El centralismo como freno a la labor pedagógica	5
Recuadro 3: Causas de abandono escolar adolescente	18
Recuadro 4: Recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes en relación con el financiamiento de la educación	94

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Visión estructural de la crisis en educación	2
Diagrama 2: El Sistema Educativo Costarricense: una aproximación por el lado de la oferta	4
Diagrama 3: Organigrama estructural del Ministerio de Educación Pública	8-9
Diagrama 4: Fracturas en el Sistema Educativo Costarricense	12
Diagrama 5: Calidad: una mirada desde los centros educativos y los estudiantes	26
Diagrama 6: Esquema para comprender qué es la calidad de la educación	27
Diagrama 7: Costos, recursos y procesos	28
Diagrama 8: Modelo educativo	33
Diagrama 9: Componentes del modelo educativo	40
Diagrama 10: Relación de elementos curriculares: planes y procesos educativos	47
Diagrama 11: Marco de política para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje	83
Diagrama 12: Articulando el cambio en el sistema educativo	102
Diagrama 13: Dinámica entre niveles del sistema educativo	104

CRÉDITOS

Autores

Yolanda Rojas
Manuel Barahona

Comisión Interinstitucional de Educación (2003-2004)

Yolanda Rojas, UCR (Coordinadora)
Henning Jensen, UCR
Manuel Barahona, UNA
Miguel Gutiérrez Rodríguez, UNA
Irma Zúñiga, UNA
Eugenia Chaves, UNED
Nidia Lobo, UNED
Ronald Elizondo, ITCR
Jeannette Barrantes, ITCR
José Andrés Masís, OPES
Miguel Gutiérrez Saxe, Estado de la Nación

Instancia consultiva: análisis, deliberación y aportes al proceso y al documento

Gilberto Alfaro
Eleonora Badilla
Domingo Campos
Roberto Castillo
Ileana Contreras
Alejandro Cruz
María Eugenia Dengo
María Cecilia Dobles
Susan Francis
Sandra García
Miguel Gutiérrez Saxe
Olimpia López
Gabriel Macaya
José Andrés Masís
Lady Meléndez
Guillermo Miranda
Zaida Molina
Eiliana Montero
Sonia Marta Mora
Virginia Ramírez
Carlos Retana
María Eugenia Venegas
Irma Zúñiga
Jesús Ugalde

Durante los años 2005 y 2006, se realizaron una serie de consultas con personas y grupos que se mencionan a continuación.

1. Talleres preparatorios

Participación oral o escrita de las siguientes personas:

Rodolfo Achoy
Marlene Aguirre
Rocío Arce
Juan Antonio Arroyo
Katarina Bartoszczel
Laura Bravo
Cristina Calderón

Eliud Calderón
Idaly Cascante
Ileana Castillo
Eugenia Chaves
Lucía Chacón
Evelyn Chen
Ileana Contreras
Patricia Delgado
Evangelina Díaz
Angélica Fontana
Sandra García
Miguel González
Ana Herrera
Gina Induni
Alexa Jengich Back
Ericka Jiménez
Susana Jiménez
Rafael Jiménez
Heidy León Arce
Olimpia López
Giselle Miranda
Claudio Monge
Marielos Murillo
Nelly Obando
Beatriz Páez
Herminia Ramírez
Ivania Ramos
Nuria Rodríguez
Patricia Rojas
Leda Roldán
Félix Salas
Xinia Salmerón
Evelyn Siles
Alejandro Solano
Alberto Soto
Nayibe Tabash
Viria Ureña
Ileana Vargas
Marisol Vidal
Marlene Víquez

Aportes escritos:

Ileana Contreras
Susan Francis
Miguel Gutiérrez
Olimpia López
Lady Meléndez
Guillermo Miranda
Carlos Retana
Irma Sandoval

2. Comisión de Decanos de Educación:

Eugenia Chaves, UNED
Sandra García Pérez, UCR
Josefa Guzmán, ITCR
Irma Zúñiga, UNA

3. Talleres de consulta en la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, con participación de profesores de educación y de otras áreas académicas.
4. Foro: Calidad de la Educación: Un Reto para la Sociedad Costarricense realizado por el IIMEC (ahora INIE) de la Universidad de Costa Rica (Junio – Diciembre 2003).
5. Seminario y actividades realizadas por la Comisión Institucional para el Mejoramiento de la Educación Costarricense: Proyecto de Reforma Educativa Nacional: Visión UNA. Abril, mayo y junio del 2004.
6. Presentación y discusión ante el grupo del área de educación de la Contraloría General de la República.
7. Presentación y discusión ante grupo de educadores reunido en la ANDE (Comisión de Calidad y Pertinencia de la Educación del Acuerdo Nacional por la Educación) con la participación de las siguientes personas:
 - Thelma Baldares
 - José Antonio Barquero
 - Félix Barrantes
 - Oscar Benavides
 - Víctor Hugo Bonilla
 - Clotilde Fonseca
 - Ana Teresa León
 - Johnny Rodríguez
 - Carlos Luis Rojas
 - Rubén Salas
 - Sergio Salas
8. Varias sesiones de consulta con los señores Rectores y señoras Rectoras del CONARE durante todo el proceso.
 - Revisión de estilo:**
 - Marcela Guzmán, ITCR
 - Propuesta de diseño y diagramación:**
 - Oscar Ibarra
 - Jorge Rodríguez
 - Federico Rojas
 - Propuesta de portada:**
 - María Antonia Solís Venegas

PRESENTACIÓN

Pensad que es la escuela el lugar en donde debe formarse el ciudadano; que allí es donde aprende a amar a la patria y sus instituciones; que allí adquiere el sentimiento de la dignidad y el hábito del trabajo, y allí es donde se le enseña a pensar y raciocinar, para no ser más tarde instrumento de pasiones e intereses ajenos, sino el guardián de sus propios derechos. Mauro Fernández, Memoria al Congreso Constitucional (Julio de 1885).

La educación es un factor central como propiciadora de oportunidades para la realización personal, la movilidad social y el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida. Sobre ella existen altas expectativas aunque en la práctica se encuentre asediada por gran cantidad de obstáculos a falta de una política pertinente de Estado que imprima el rumbo que el país necesita, y que hoy se convierte en un imperativo de cara a los retos que este siglo y el devenir histórico imponen.

El presente documento pretende contribuir en esa dirección proponiendo estrategias orientadas hacia **procesos de cambio sostenibles en la educación costarricense** para elevar su calidad, todo ello bajo la premisa de que es necesario construir un modelo educativo costarricense que dé coherencia e integralidad a los diversos componentes del sistema educativo. Para esto, se proponen las líneas de acción que den forma y contenido a ese modelo educativo, las cuales adquieren características imprescindibles y exigen el compromiso y la labor conjunta.



La propuesta surge en el marco del compromiso histórico del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y de las cuatro universidades estatales con la educación costarricense. Sin duda, la educación en general y la formación de docentes en particular, han orientado el quehacer institucional desde la fundación misma de cada una de las universidades estatales y de todas sus sedes regionales. Precisamente el objetivo al crear algunas de ellas, y su diversificación, fue estar presente en todos los rincones del país a fin de formar educadoras y educadores para todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Se han realizado múltiples esfuerzos de apoyo al Ministerio de Educación Pública en procesos de formación, capacitación y actualización de sus educadores en servicio. Las universidades estatales también han contribuido a la realización de diversas acciones dirigidas a la renovación de los programas de las diferentes asignaturas; tales como la producción de libros de texto, materiales didácticos, proyectos específicos para fortalecer la enseñanza de asignaturas específicas, realización de diagnósticos, investigaciones y evaluaciones que están aportando en la actualidad elementos para el análisis, así como la búsqueda de respuestas creativas a los múltiples desafíos que enfrenta el sistema educativo, sin dejar de lado la formulación de propuestas y el logro de metas fundamentales para el futuro del país.

En el año 2004, el CONARE definió la agenda de cambio para la educación superior estatal, estableciendo un fondo común para desarrollar tareas conjuntas. Entre ellas, se otorgó alta prioridad a la generación de aportes para el mejoramiento integral del sistema educativo costarricense. Además, cabe destacar que como parte de las acciones inmediatas incluidas en los Ejes de Desarrollo Sistémico del CONARE, aprobados en la sesión No. 32-04 del 28 de setiembre de 2004, sobresalen dos que tienen directa relación con la educación nacional: i) Propuesta para la concertación de una política de Estado en educación; y ii) Ampliación del apoyo al MEP en áreas críticas del rendimiento académico de los estudiantes de secundaria.

Por otra parte, desde hace ya más de una década el Informe sobre el Estado de la Nación, programa que se desarrolla bajo el alero del CONARE, ha venido aportando cada año una cantidad de elementos sobre el estado de la educación en Costa Rica que permiten identificar aspectos específicos de calidad, pertinencia, cobertura y equidad necesarios y que deben atenderse con urgencia.

Con el fin de focalizar la mirada y precisar aún más la situación de la educación, a mediados de febrero del 2006, en el marco de los esfuerzos de este programa, se presentó el primer documento resultante de las labores de análisis del Estado de la Educación Costarricense.

En un plano más coyuntural, esta iniciativa responde a la convocatoria del entonces Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco de la Espriella, del actual Presidente Dr. Oscar Arias Sánchez, Premio Nobel de la Paz y de un grupo de personalidades, en momentos en que se experimentaba una particular tensión entre el Magisterio Nacional y las autoridades gubernamentales, para expresar su preocupación por el rumbo de la educación costarricense, la necesidad de incrementar el presupuesto dedicado a la educación de un 6% a un 8% y de generar una propuesta que respondiera a una visión común sobre su futuro: la necesidad de políticas educativas de Estado. El CONARE respondiendo a esa respetable solicitud, nombró dos comisiones con representación interuniversitaria. Una de ellas debería analizar y hacer propuestas para el financiamiento de la educación pública, mientras que la otra, debería plantear políticas de Estado para la educación costarricense. Este documento es el resultado del trabajo de la segunda comisión. Un primer avance del trabajo fue presentado por el CONARE al Consejo de Gobierno en noviembre del 2004. Sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones apuntan a la necesidad de definir un **modelo educativo** que explicita de forma coherente y clara, cuál es la educación que necesita Costa Rica ahora y en el futuro. Este

modelo educativo debe ser el referente que, a su vez, dé coherencia a las políticas educativas generales y específicas y a todas las acciones que se realicen, y es tanto un resultado como un punto de partida para un proceso sistemático de cambio sostenible en la educación, cuyo propósito principal sea el logro de una educación de calidad.

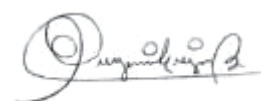
El proceso implicó la articulación de actividades de investigación y de consulta, y tuvo como telón de fondo un análisis de la coherencia interna de nuestra educación en sus aspectos sustantivos y operativos. Se tomaron en cuenta los principales resultados de investigaciones, informes, evaluaciones y diagnósticos disponibles sobre la educación costarricense y a nivel internacional, así como estudios sobre la historia de nuestra educación. Se realizó, además, una exhaustiva revisión de documentos de políticas educativas en los países de América Latina y otros países del mundo. También se organizaron reuniones con múltiples sectores y actores para conocer y discutir sus puntos de vista, percepciones, experiencias, expectativas e iniciativas de solución. Al respecto hay una enorme ri-

queza en el país que necesita de un encuadre sistemático mediante la efectiva estructuración de un modelo educativo articulador, coherente y visionario para los próximos 25 años.

En definitiva esta propuesta no pretende ser una verdad revelada sino una contribución al proceso de reflexión nacional y búsqueda de acuerdos educativos de largo aliento en el país. Dejamos manifiesto el compromiso del CONARE y de las cuatro universidades estatales para avanzar palmo a palmo con la comunidad nacional y el apoyo de los organismos internacionales especializados, en la cristalización de las propuestas contenidas en este documento así como de las correlativas metas que socialmente se establezcan como válidas en materia educativa. Los retos son inaplazables pues está de por medio el bienestar de las actuales y futuras generaciones; el momento es propicio para echar a andar las ruedas de un progreso que se vislumbra prometedor y que exige, de cada uno de los sujetos participantes, el compromiso tenaz, digno y valiente para llevar a buen puerto lo que hoy es meta, y el futuro presenta como una realidad.



Yamileth González García
Rectora
Universidad de Costa Rica
Presidenta del CONARE



Eugenio Trejos Benavides
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Olman Segura Bonilla
Rector
Universidad Nacional



Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia



José Andrés Masís Bermúdez
Director
Oficina de Planificación de la Educación Superior
Consejo Nacional de Rectores

INTRODUCCIÓN

La escuela costarricense y la democracia costarricense son dos cosas substanciales; la una no puede vivir sin la otra; hay escuelas porque hay democracia y hay democracia porque hay escuelas... Conferencia del Ministro de Educación de Costa Rica Teodoro Picado. En Educación. Décimo número, octubre de 1934, p. 310.

La educación costarricense actual es heredera de importantes logros que han marcado la historia patria y que han distinguido a Costa Rica a escala internacional. Decisiones trascendentales que se tomaron oportunamente fueron la clave para el desarrollo de la educación de este país, entre ellas la decisión de mediados del siglo XIX de declarar la educación primaria gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado y la gran reforma educativa de finales del siglo XIX para constituir el sistema educativo nacional y reforzar la educación primaria. El siglo XX fue el siglo de la expansión de la educación primaria, de la educación secundaria y, durante el último tercio, de la educación superior. Fue también importante en lo referente a la preparación de los educadores y a una creciente preocupación, durante los últimos 30 años del siglo XX, por la calidad de la educación.

Este legado, fruto de diversos pero continuos esfuerzos, ofrece una plataforma sólida para enfrentar los grandes retos de inicios del siglo XXI que pasan, inexo-



rablemente, por el mejoramiento de la calidad de la educación y de sus aportes al desarrollo nacional, el bienestar y la realización de las personas:

1. Formular un modelo educativo para Costa Rica que oriente, actualice y articule los esfuerzos educativos en todos los niveles y modalidades;
2. Acometer las reformas necesarias para crear las condiciones que permitan iniciar un proceso de cambio sostenible y permanente para mejorar la calidad de la educación; y
3. Diseñar y poner en práctica estrategias de cambio que aseguren el éxito de las propuestas.

Para acometer estos retos, el país cuenta con bases sólidas que, aunque demandan mayores compromisos, constituyen importantes logros; entre ellas, el porcentaje del PIB que el país invierte en educación; la extensión del sistema educativo, en especial de las escuelas de educación primaria, a todas las zonas y rincones del país; el nivel y titulación del personal docente; la inversión y extensión de programas innovadores en informática educativa; la diversidad de interesantes proyectos innovadores que se han puesto en práctica para atender necesidades específicas; y, sobre todo, el compromiso real de las comunidades, de los partidos políticos, de las universidades estatales y del pueblo costarricense en general, de aportar a un mejoramiento de la calidad de la educación.

Hemos avanzado también en el conocimiento de nuestra realidad educativa de hoy y no nos satisface lo que encontramos. Sin embargo, los estudios, diagnósticos, investigaciones y evaluaciones realizadas, posibilitan la identificación de algunas de las debilidades más importantes de la educación nacional para brindar una atención más focalizada en aquellos aspectos que se han identificado como críticos. De la misma manera, muestra del interés de distintos grupos y personas, se localizó gran cantidad de documentos

y escritos con propuestas concretas para mejorar la educación. También se hizo un análisis de programas de gobierno de las últimas décadas así como de planes de desarrollo nacional. Frente a esto, y con una preocupación por la necesidad de una transformación de fondo de la educación nacional, surgen las siguientes preguntas:

- ¿Por qué ante una situación que todos describen como crítica, la educación del país parece no mejorar, parece no progresar?
- ¿Por qué si se reconoce que la educación ha sido “fragua de nuestra democracia” y se reconoce su importancia para el desarrollo nacional, no parece avanzar hacia mejores derroteros y, por el contrario, a la luz de los requerimientos de la Costa Rica de hoy parece no cumplir con su cometido?
- ¿Por qué si el país invierte un porcentaje relativamente alto del presupuesto nacional en educación, complementado por la inversión particular en la educación privada, la contribución de las comunidades (incluso las más pobres) a sus centros educativos, los préstamos y la cooperación internacional, parece que los problemas no se resuelven e incluso se siguen profundizando?
- ¿Por qué se percibe a diario en los medios de comunicación social una profunda insatisfacción y crítica y esta aparentemente no produce efectos concretos para el mejoramiento de la educación nacional?
- ¿Por qué tantos esfuerzos de los ministros de Educación de distinto color político, funcionarios del Ministerio de Educación y personas de otras instituciones y organizaciones, no han redundado en mejoras palpables de la educación nacional y resultan en muchos casos infructuosos?
- ¿Por qué, a pesar de innumerables propuestas para mejorar la educación por parte de distintos

grupos y personas, parece que no se logra “romper el círculo vicioso” y reorientar este proceso que nos tiene atrapados desde hace muchos años y no nos permite avanzar?

Este documento se propone, mediante un análisis de la realidad educativa imperante, identificar aquellos aspectos que constituyen puntos neurálgicos que habría que abordar para lograr “romper el círculo vicioso” y emprender un camino para lograr políticas de Estado de largo plazo, que posibiliten las transformaciones que requiere la educación para mejorar su calidad. Esfuerzos claros de mejoramiento de la calidad de la educación permitirán iniciar el camino hacia la superación de las desigualdades existentes. Una educación de calidad, más relevante y significativa será mejor apreciada y valorada por todos.

Aunque el enfoque de las propuestas es integral y se refiere a distintos aspectos de la educación costarricense que deben transformarse, la estrategia es realista pues parte de varios supuestos. Primeramente, que los cambios o transformaciones toman tiempo; no se pueden realizar y esperar resultados de inmediato, ni en cuatro años sino que deben plantearse en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, que deben realizarse paulatinamente, pero a partir de una clara visión de adonde se quiere llegar. El sistema educativo, su aparato administrativo, las escuelas y los educadores y educadoras continúan su trabajo y este trabajo no se puede detener para realizar los cambios que se requieren. Por lo tanto, las acciones tendientes a lograr los cambios deseados deben considerar, en todo momento, las implicaciones que tienen sobre un sistema que continúa funcionando.

El presente documento surge en el marco de un mandato recibido por el CONARE en febrero de 2003. El trabajo asumió un enfoque dual: diagnóstico y prospectivo, tratando de allanar caminos para la adopción de políticas estatales en materia de educación

a ser aprobadas, en última instancia, por el Consejo Superior de Educación -órgano al que constitucionalmente le corresponde “la dirección general de la enseñanza oficial” en Costa Rica-, como coronación de fecundos procesos de deliberación y diálogo social. El tema no se agota, por tanto, en la definición de una batería de políticas educativas a la usanza tradicional de los ministerios de Educación; de por medio se encuentra la consulta y la participación activa de las diversas comunidades educativas del país, de las fuerzas vivas de las comunidades y el tejido social en general.

El análisis realizado privilegia la perspectiva de impulsar un proceso de cambio sostenible en la educación, regido por la búsqueda de calidad y excelencia. Y su conclusión principal e idea fuerza es que para ello es preciso establecer un robusto modelo educativo que genere: i) directrices coherentes para abordar desde los planteamientos más generales relacionados con los fines y las grandes opciones educativas, hasta los lineamientos específicos para el trabajo de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula; ii) precisar un modelo de gestión institucional y de organización que sea congruente con el planteamiento sustantivo y que establezca las condiciones para facilitar el logro de esas orientaciones; y iii) definir estrategias para iniciar un proceso de cambio centrado en la calidad de la educación y en la movilización y más amplia participación ciudadana en las distintas comunidades educativas.

Su espíritu se enmarca en el contexto de la orientación general de la educación costarricense que proviene del Título VII de la Constitución Política y de los Fines de la Ley Fundamental de Educación y pretende ser una contribución a la sociedad costarricense de cara a la forja de acuerdos sociales en materia educativa con una visión de largo plazo.

En cuanto a la estructura del documento, este se ha organizado en cinco capítulos:

El primero, *Panorama de la educación costarricense: un diagnóstico conciso e intencionado*, presenta una sintética visión de algunos de los principales problemas que aquejan a la educación costarricense, desarrollando tres grandes áreas problemáticas: la desarticulación y fragmentación del sistema educativo costarricense; la imposibilidad de dar cumplimiento al precepto constitucional de la educación general básica y gratuita; y los mediocres resultados del sistema educativo en términos de calidad.

El segundo capítulo, *Hacia un modelo educativo costarricense*, desarrolla los conceptos de calidad de la educación y propone rasgos generales para un modelo educativo costarricense y sus distintos componentes; también presenta políticas educativas específicas que responden a las aspiraciones para cada uno de los niveles educativos y a los problemas detectados en esos mismos niveles.

El tercer capítulo, *Condiciones para facilitar un cambio sostenible*, contiene propuestas desarrolladas a partir de un análisis de factores que en la actualidad limitan el desarrollo de la educación, con el doble propósito de establecer condiciones que faciliten la realización

de cambios significativos en la educación costarricense, tendentes a mejorar la calidad de la educación y a aportar a la construcción de un nuevo modelo de gestión institucional.

El cuarto capítulo, *Estrategias para la transformación educativa*, propone una serie de consideraciones sobre el cambio en educación así como estrategias y acciones para desarrollar lo propuesto en el documento.

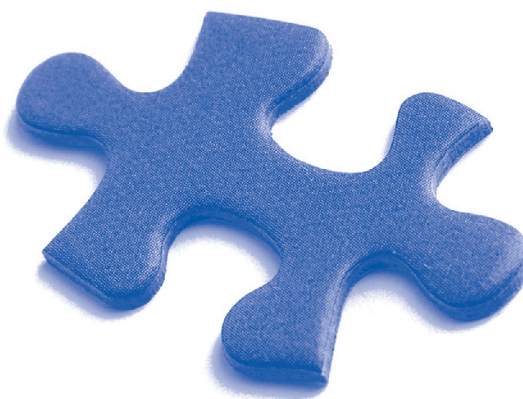
El quinto capítulo, *La necesidad de un diálogo nacional sobre la educación*, sugiere una ruta para llegar a un acuerdo nacional en materia educativa.

Y finalmente, el sexto capítulo, *El compromiso de las universidades estatales con la educación costarricense*, se refiere a las responsabilidades que asumen las universidades estatales frente a la situación de la educación costarricense. Se incluyen varios anexos, entre ellos un anexo estadístico y varios anexos documentales: 1) La política educativa hacia el siglo XXI; 2) Modelo educativo de calidad (Estado de Oregon, EE.UU.); 3) Resumen de proyecto "Mejores prácticas educativas para el desarrollo sostenible"; 4) Sobre el Consejo Superior de Educación (tomado de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949); y 5) Convocatoria a un acuerdo nacional por la educación.

I. PANORAMA DE LA EDUCACIÓN COSTARRICENSE: UN DIAGNÓSTICO CONCISO E INTENCIONADO

La instrucción pública exige serias reformas. Tal como existe, ni es armónica en la organización de conjunto, ni corresponde en general a los requisitos que debe reunir para formar, hasta donde es posible, ciudadanos aptos en el orden político para el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber. Mensaje presidencial de don Próspero Fernández, 1 de mayo de 1883.

En los ámbitos académicos e institucionales se encuentran disponibles diversos ejercicios de análisis de la situación del sistema educativo costarricense. Desde ese punto de vista, más que reiterar algunos de los principales hallazgos del estado del arte, se opta aquí por un **diagnóstico intencionado** que permite centrar la atención en tres problemas centrales: i) la desarticulación y fragmentación del sistema educativo costarricense; ii) la imposibilidad de dar cumplimiento al precepto constitucional de la educación general básica y gratuita; y iii) sus mediocres resultados en términos de calidad. Todo ello configura una situación crítica de extrema precariedad y molestia con el sistema educativo por el lado ciudadano –una percepción casi de crisis permanente–, que puede examinarse en términos de los insumos, los procesos y los resultados (ver diagrama 1). Subyace a este diagnóstico una idea fuerza: la ausencia de un modelo educativo costarricense sólido en sus fundamentos conceptuales y flexible en los elementos pedagógicos, curriculares y



Visión estructural de la crisis en educación según componentes y aspectos principales

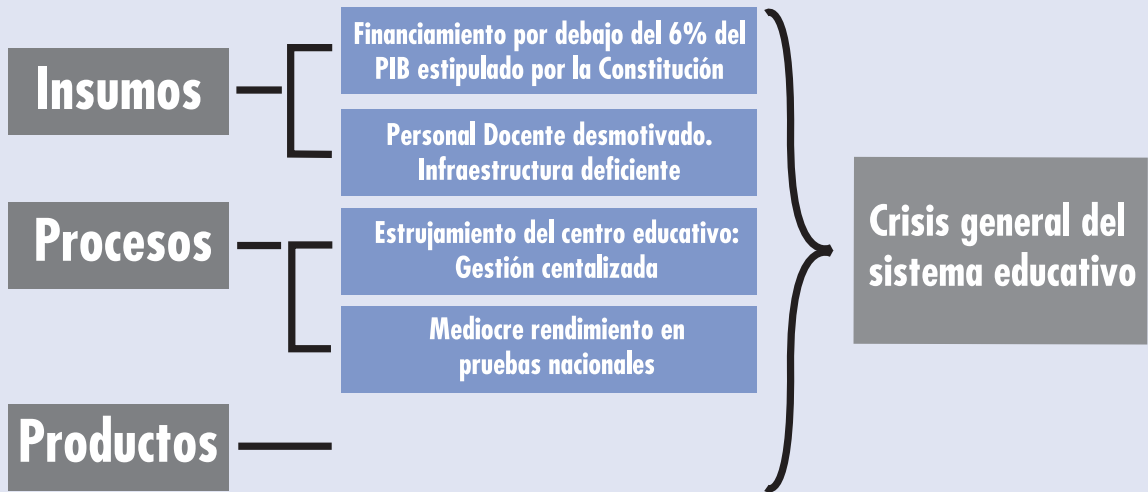
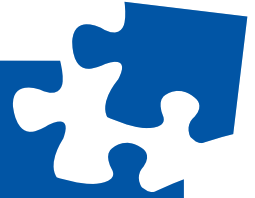


Diagrama 1: Visión estructural de la crisis en educación

de gestión, a fin de permitir su revisión y actualización permanente.

A la par de subrayar la ausencia de un modelo educativo, es conveniente llamar la atención sobre una serie de factores estructurales que limitan el accionar del vasto y complejo sistema educativo costarricense. Entre ellos se encuentran: i) ausencia de criterios transparentes para la selección de los educadores; ii) falta de integralidad y coherencia en el planeamiento educativo; iii) procesos de cambio o transformación limitados al ciclo político; iv) un Consejo Superior de Educación sin independencia y carente de soporte técnico; v) financiamiento por debajo de lo estipulado en la Constitución; y vi) sistemas de evaluación contradictorios y dependientes del MEP, entre otros aspectos.

Siempre en la perspectiva del estado del arte, en el recuadro 1 se resume el conjunto de situaciones y aspectos que configuran verdaderos nudos problemáticos en el desarrollo y evolución del sistema educativo costarricense. La aproximación se hace con arreglo a cinco dimensiones: cobertura, calidad, gestión, financiamiento y relación de la educación con otras políticas públicas, esencialmente las relativas a la promoción de la equidad.

Esta sección se organiza en tres apartados a efectos de poner de relieve cada uno de los tres problemas principales identificados al inicio.



Recuadro 1: Mapeo de problemas detectados en el sistema educativo costarricense

Cobertura

- Insuficiente cobertura de la educación pre-escolar y secundaria.
- Bajo nivel de escolaridad de la PEA y, en general, bajo nivel en cuanto al clima educacional de los hogares.

Calidad

- Profundas contradicciones internas en la orientación de los procesos educativos en ausencia de un modelo educativo de país, evidente en la contradicción entre las pruebas y los programas de estudio y en la política educativa vigente.
- Ausencia de criterios de calidad para la selección de los educadores, que a su vez orienten la formación que se espera de ellos. La contrapartida de ello es el manejo clientelar de los procesos de reclutamiento y selección de personal docente.
- Asimetrías y brechas de equidad entre regiones, sectores sociales, sectores institucionales (público, privado) e instituciones en materia de infraestructura, recursos docentes, libros de texto, horario escolar, etc., y desigual grado de penetración de la informática educativa.
- Programas educativos poco diversificados y atractivos para los segmentos más jóvenes de la población.
- Escasas vinculaciones de la educación con el mundo del trabajo. Rendimientos mediocres en el Sistema de Pruebas Nacionales.
- Ausencia de bibliotecas escolares y libros de texto, incluyendo libros de trabajo en clase, en las instituciones educativas.
- Burocratización del papel del director de la institución educativa que no opera como efectivo líder en la administración del currículo.
- Estéril discusión sobre el calendario escolar y su efectiva vinculación al tema de calidad educativa. . Dudas razonables sobre la formación real de las y los docentes. El caso del dominio del inglés para los profesionales reclutados buen ejemplo que puede extenderse a otros ámbitos, ello agudizado por la abundante oferta de carreras de educación en universidades privadas no sujetas a procesos de certificación y acreditación.
- Debilidades en la inspección y supervisión educativa.

Gestión

- La estructura actual del sistema educativo costarricense fragmenta tareas, divide procesos indivisibles, los encarga a distintas unidades que no se comunican entre sí y ha desdibujado las líneas de autoridad.
- Limitada integralidad de los procesos.
- Invisibilización de las responsabilidades.
- Disonancia entre el discurso de la política educativa y el trabajo en el aula.

Financiamiento

- Incumplimiento del precepto constitucional que sitúa el presupuesto en educación en un rango de equivalencia con el 6% del Producto Interno Bruto.
- Estrujamiento de la inversión en virtud del peso de un enorme aparato burocrático.
- Distribución de los recursos de acuerdo con criterios históricos y no en indicadores de resultado.

Relación con otras políticas públicas

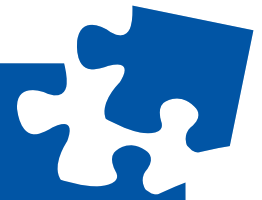
- Desarticulación de los programas de equidad en educación.
- Nexos incipientes con los planes de combate a la pobreza sin intervenciones integradas.

1. Desarticulación, fragmentación y politización del sistema educativo

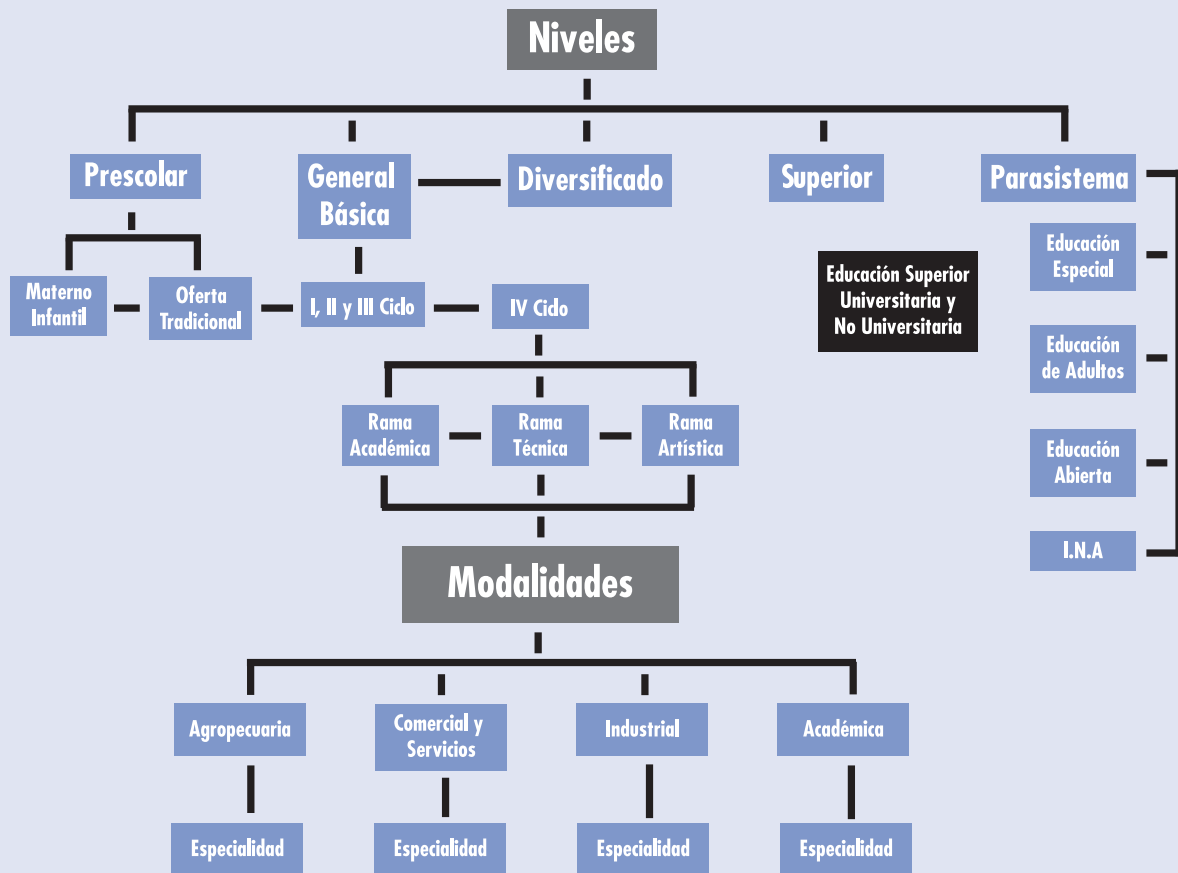
El sistema educativo costarricense, en su normativa, pretende la articulación de todos los niveles, desde la enseñanza pre-escolar hasta la educación superior universitaria.

En la práctica está lejos de alcanzar la articulación e integralidad funcional que sugiere la descripción global de la oferta educativa (ver diagrama 2).

En el largo plazo, el país fue avanzando en los temas de la cobertura (matrícula) adoptando políticas orientadas hacia la universalización de la educación general básica ante las demandas sociales de una



El Sistema Educativo Costarricense: una aproximación por el lado de la oferta



Fuente: Guadamuz, Lorenzo y otros (2001).

Diagrama 2: El Sistema Educativo Costarricense: una aproximación por el lado de la oferta.

población en crecimiento. En algún sentido, el tema de la calidad fue soslayado en las fases de expansión de la primaria (años cincuentas) y secundaria (años sesentas).

En la tercera administración de don José Figueres Ferrer (1970-1974) se planteó la adopción de un Plan Nacional de Desarrollo Educativo (PNDE) con un horizonte decenal. “El Plan Nacional de Desarrollo Educativo viene a dar una integración total a todos los aspectos fundamentales de la educación nacional, es decir, a integrar aspectos cuantitativos, cualitativos, administrativos, de legislación y finanzas y a tratarlos como un todo, y no como aspectos o asuntos aislados.” (Gámez: 1973). Se trató del intento más sistemático por introducir un norte al sistema educativo mediante un planteamiento coherente para su aplicación en los diferentes niveles del sistema. El PNDE representa la experiencia más cercana que se ha impulsado en el país en términos de un modelo educativo como el

que se menciona en el Capítulo II. Este intento no cristalizó, fundamentalmente por razones políticas (la discontinuidad en el tránsito de una administración gubernamental a otra). De allí en adelante ha privado una suerte de reformismo educativo que implica la incorporación de innovaciones en el sistema (curriculares y de gestión, esencialmente) de acuerdo con las prioridades de cada administración gubernamental en particular y no de una visión compartida bajo la figura de políticas educativas de Estado. Como resultado de ese reformismo y activismo educativo sin arreglo a un plan de largo plazo, el sistema educativo costarricense se fue desdibujando y finalmente ha entrado en una crisis tan solo disimulada por la inercia de las rutinas burocráticas. En el fondo de esta crisis, encontramos tres aspectos: i) la ausencia de un modelo educativo; ii) la ausencia de políticas generales y específicas armónicas con ese modelo; iii) la ausencia de un modelo curricular y pedagógico; y iv) la ausencia de un modelo de gestión institucional.

Recuadro 2: El centralismo como freno a la labor pedagógica



“Un factor importante por resaltar... es la dificultad que tienen las distintas Direcciones Regionales de Educación para plantear iniciativas o desarrollar acciones curriculares trascendentes que hagan del proceso educativo, un proceso más pertinente y significativo en concordancia con las condiciones particulares locales y regionales. Lo anterior es resultado de los procesos centralizados de definición del currículo y la evaluación de los aprendizajes. Bajo este mismo criterio, no se realizan desde las Direcciones Regionales de Educación, los aportes y acciones necesarias que propicien la labor docente como un eje fundamental de la educación, con un desempeño coherente y acorde a las expectativas, demandas y necesidades de la población estudiantil. En todo caso, la verticalidad de las directrices, las asesorías y la capacitación docente, fluyen con la visión y desde el nivel central, para llegar en forma de cascada pasando por todos los niveles de la estructura a las distintas regiones educativas, las cuales se ubican en otros contextos, diferentes al originario, con condiciones de diversidad sociocultural complejas, lo que reduce el impacto, la relevancia y trascendencia de la labor pedagógica”.

Fuente: Ministerio de Educación Pública/Foro Nacional Educación para Todos (2003).

El tema de la calidad educativa emerge como la punta del iceberg para el análisis en virtud de los problemas recurrentes evidenciados por las pruebas nacionales. En paralelo aparece el tema de gestión. En esta última materia, el aspecto crítico guarda relación con un centralismo cuya eficiencia alcanzó sus topes hace alrededor de 30 años, cuando iniciaron los primeros e infructuosos esfuerzos por descentralizar y desconcentrar el sistema, mostrándose torpe e insensible ante las nuevas demandas sociales. Este centralismo, con sus yerros, se extiende al plano curricular (ver recuadro 2).

Otro de los aspectos críticos en la fragmentación del sistema educativo se expresa en la organización estructural y funcional del Ministerio de Educación Pública. Al verticalismo y centralidad típicas de los ministerios de Educación, se agrega la complejidad creciente de la estructura en virtud de la creación por distintas razones y en distintos momentos, de una gran cantidad de unidades administrativas o académicas administrativas separadas,¹ muchas veces incomunicadas o con pocas conexiones, que tienen que ver con la definición y ejecución de procesos que deben ser coherentes entre sí y cuya ejecución requiere de una efectiva coordinación e interrelación. Un resultado de estas prácticas es el alejamiento de la institucionalidad del punto focal de los procesos educativos: los centros educativos y las aulas en las que se realizan todos los días, independientemente de qué esté sucediendo en el aparato burocrático, los procesos de enseñanza y aprendizaje que son los que, en última instancia, serán evaluados y mostrarán los resultados de la educación nacional. Parece como que hubiéramos vuelto al revés las estructuras y los organigramas y que el último en importancia es el centro educativo, ese que

aparece soterrado –no por casualidad, entonces– en el organigrama del MEP (ver diagrama 3).

En la perspectiva de un cambio paradigmático en el modelo educativo, indudablemente es necesario volver la mirada al centro educativo y a las aulas y garantizar que la labor de los estamentos burocráticos esté dirigida a apoyar el mejoramiento de la educación en los centros educativos y en sus aulas.

Ahora bien, más allá del tema de la gestión, un aspecto importante a subrayar es que una estructura de tal naturaleza no propicia la integralidad y coherencia que deben tener los procesos educativos. En ese contexto, las políticas educativas que se diseñan y llevan a la práctica arrastran el pesado fardo de esa tradición burocrática y centralista que impacta la definición de objetivos, metas, programas y acciones. La inexistencia de unidades que se encarguen de la administración técnica de los planes de estudio en un determinado nivel e institución, primaria o secundaria, por ejemplo, es un ejemplo inequívoco de la falta de integralidad. Alternativamente lo que existe son “asesorías” por asignatura, tanto en primaria como en secundaria que, además, no tienen ningún nivel de mando.

El tipo de estructura y de asignación de funciones asumido por el MEP produce una excesiva fragmentación de procesos que deben ser coherentes unos con otros y genera contradicciones como las que permanentemente mencionan los mismos educadores: las metodologías no se corresponden con los programas; los libros de texto y de lectura están muy distantes de satisfacer lo indicado por los programas; la evaluación es totalmente contradictoria con los principios educativos que orientan la metodología. Al final, el educador y

1. Existen más unidades administrativas que las que aparecen en el organigrama. Además, algunas de ellas como el CENADI, el CENIFE y otras, se desconcentraron, produciendo no solamente una mayor fragmentación sino un quiebre en las líneas de mando con lo cual, de las distintas unidades emanan lineamientos e instrucciones independientemente de las otras, algunas veces con contradicciones que, de alguna manera deben resolverse en los centros educativos, por parte de los directores y de los educadores, de la mejor forma que puedan.

la educadora terminan realizando su labor de la mejor forma que les resulta posible (a su criterio o estilo) y tratando de obedecer las instrucciones que reciben de distintas unidades del Ministerio de Educación, por más contradictorias que sean. Merece análisis cuidadoso la situación del educador a quien se le forma como profesional y se le convierte, en medio de este sistema burocrático que maneja el aparato educativo, en un mero ejecutor y transmisor de órdenes que provienen de una gestión organizadamente caótica de la que emanan leyes, directrices, instrumentos y reglamentos que se ve obligado formalmente a cumplir, aunque en el aula finalmente los actos educativos lleven otro discurso; por ello, se torna relevante el examen de otras aristas del sistema educativo tales como el currículo oculto y las verdaderas agendas educativas.

Examinemos ahora algunas repercusiones en el ámbito pedagógico. Una premisa esencial de cara al logro de objetivos de aprendizaje es que todos los procesos (curriculares, de evaluación, metodológicos, de selección de libros de texto, de capacitación de educadores) han de ser coherentes unos con otros e idealmente responder a un mismo modelo educativo. Sin embargo, existen en el Ministerio de Educación de Costa Rica unidades diferentes, cada una con sus propios asesores y asesoras, encargadas de distintos aspectos de un mismo proceso educativo (planes y programas, metodología y didáctica, materiales educativos, evaluación).

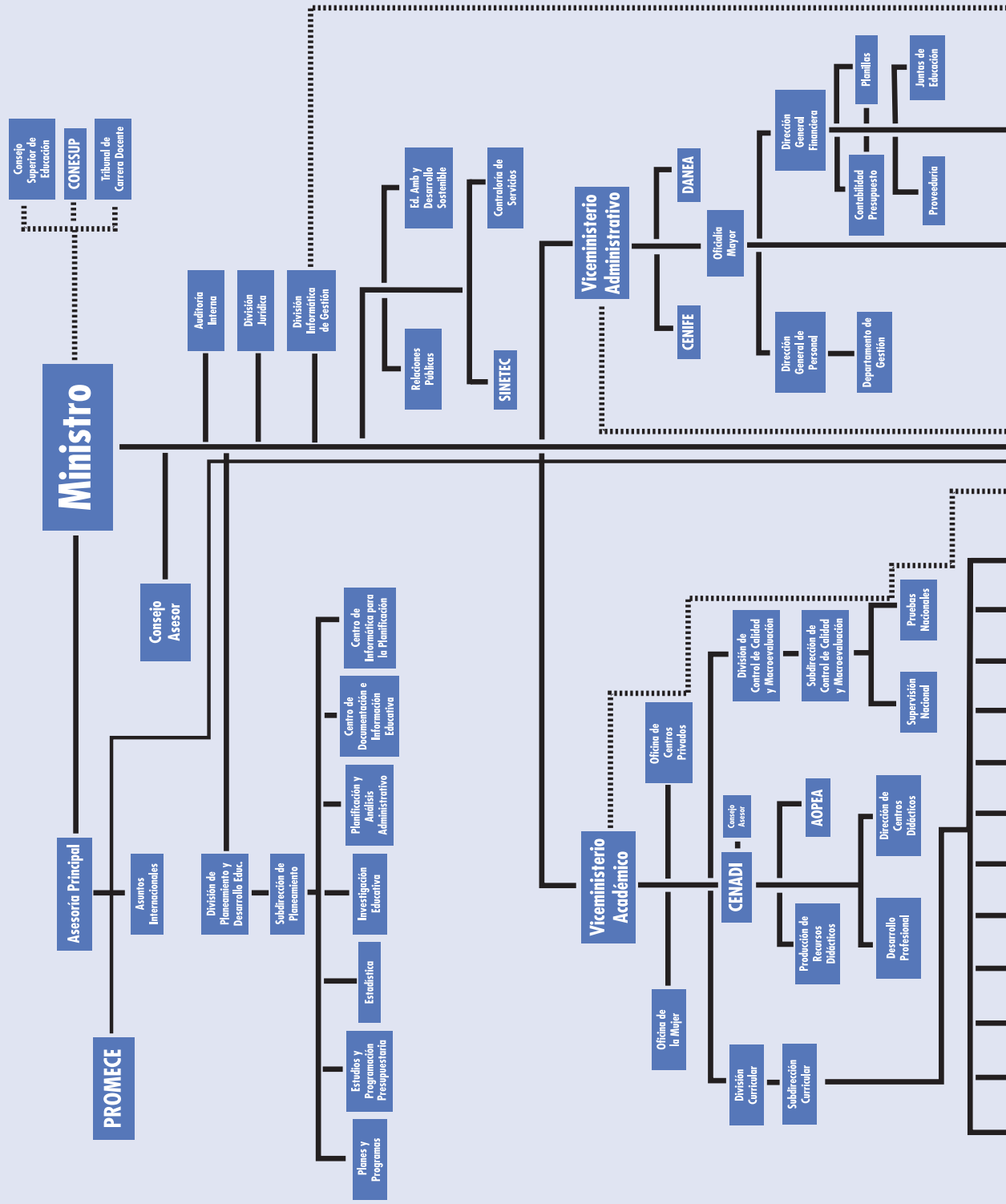
De este modo, el desarrollo de cualquier asignatura que forma parte de un plan de estudios es mediado por las siguientes unidades dependientes del Viceministerio Técnico: la División Curricular (encargada de planes y programas de estudio); la Dirección de Educación Académica; la asesoría de la asignatura; el CENADI (encargado del mejoramiento de los procesos didácticos, de capacitación, de elaboración de textos y materiales educativos); la División de Control de Calidad y Macroevaluación (encargada de pruebas nacionales

y supervisión nacional); el PROMECE, encargado de manejar algunas innovaciones (programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica); y el Departamento de Planes y Programas de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo. Por otro lado, su ejecución pasa por múltiples unidades administrativas, como la Dirección Regional de Educación, que a su vez tiene un Departamento de Planeamiento y Desarrollo Educativo y un Departamento de Control de Servicios; sigue en línea jerárquica la Dirección Regional de Educación con su Consejo de Asesores y su Consejo de Supervisores, con su departamento de Desarrollo Educativo y, finalmente, por medio de los Circuitos (a cargo de supervisores), se llega a la institución educativa que es la que finalmente ejecuta las acciones de mejoramiento de la enseñanza de la asignatura. Por otro lado, aunque no en relación directa con la enseñanza de las asignaturas específicas, pero sí con los procesos de gestión del centro educativo, están una serie de unidades a cargo del Viceministerio Administrativo, tales como: CENIFE (infraestructura educativa); DANEA (División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente) y otras de apoyo administrativo.

Con este tipo de organización para la ejecución de programas educativos, se obstaculiza la transparencia y la rendición de cuentas. Existe toda una zona gris, conformada por un ejército de funcionarios administrativos y docentes administrativos, que no tiene rostro y que tampoco es públicamente responsable. El responsable frente a la sociedad es esa entidad impersonal que es el Ministerio de Educación, pero en última instancia a quienes se apunta a la hora de señalar culpables es a los únicos visibles: el Ministro o la Ministra de Educación y los y las docentes. De esta manera se invisibiliza a todos los responsables de los distintos procesos y expone públicamente como responsables o culpables –a la usanza de algunos medios de comunicación–, al Ministro o Ministra de Educación de turno y a los educadores y las educadoras que trabajan en



ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA, SAN JOSÉ, COSTA RICA
 Decretos Ejecutivos: N° 22612-MEP del 13 de octubre de 1993; N° 23489-MEP y 23490-MEP, del 29 de julio de 1994;
 D.E. N° 30303-MEP, del 17 de abril del 2002 y D.E. 30676-MEP, del 30 de agosto del 2002



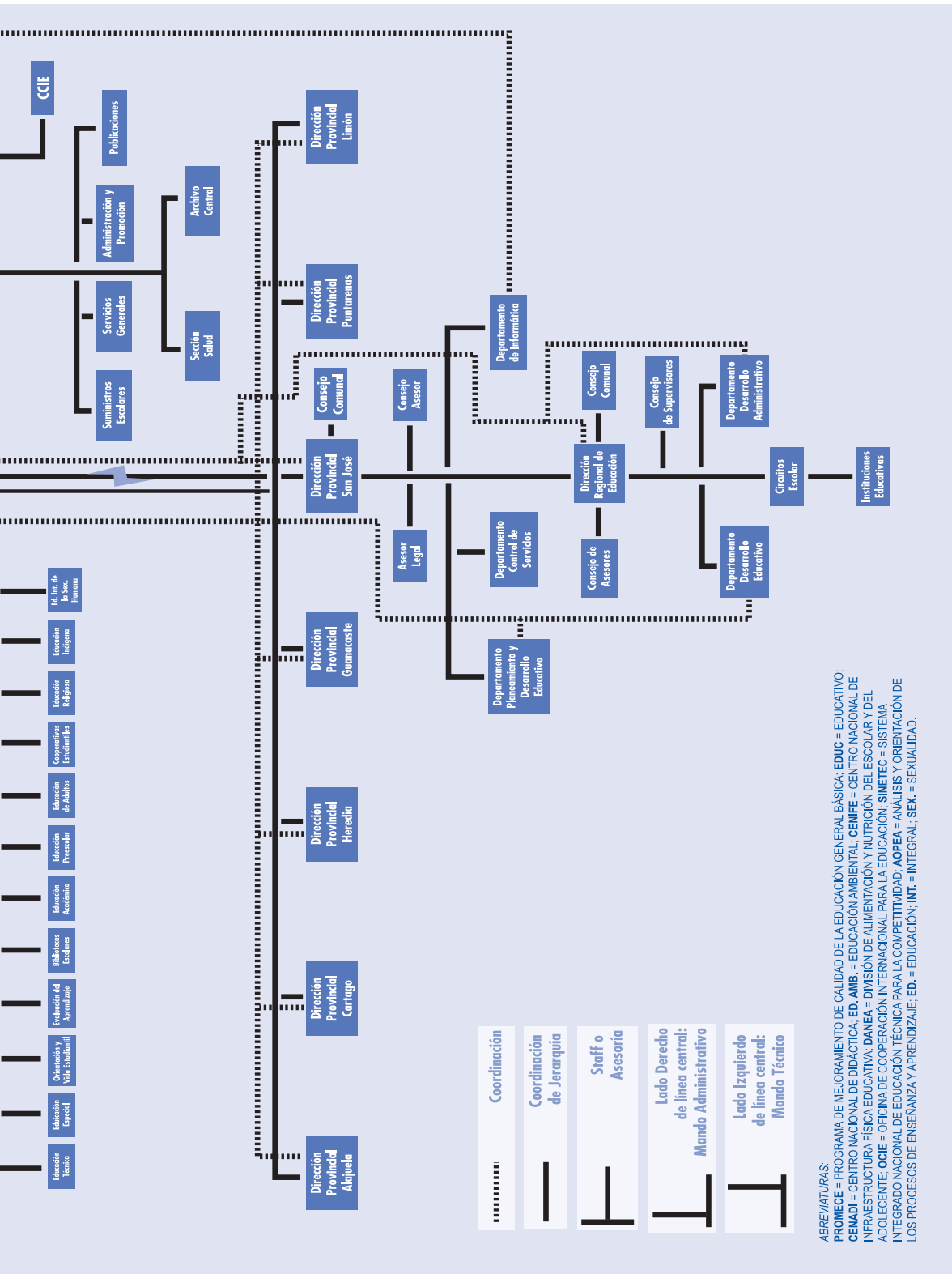


Diagrama 3: tomado del sitio web del MEP www.mep.go.cr.

las aulas, sin reconocer que su trabajo forma parte de todo un engranaje en el contexto de un sistema educativo que de alguna manera les trasciende.

La propia instancia de conducción del sistema educativo costarricense (el Consejo Superior de Educación) refleja la desarticulación e incoherencia del sistema educativo. Este órgano de origen constitucional ha llegado a ser, históricamente, un dispositivo de las administraciones de turno que cambian cada cuatro años, más que un órgano que dé sostenibilidad a políticas educativas de Estado orientadas a garantizar efectivamente la articulación, integralidad y continuidad de los procesos educativos.

En la práctica, el Consejo aprueba planes y programas en forma separada, libros de texto inconexos a tales planes y programas, reglamentos de evaluación y así, una gran cantidad de instrumentos que se estudian y aprueban por separado y no como parte de un todo complejo del cual emanen directrices claras y coherentes para trabajar en las instituciones y en las aulas, como integrantes de un modelo educativo por medio del cual todas las acciones, programas y proyectos vayan dirigidos al logro de un mismo objetivo en lo que se refiere a la orientación (teoría) y a la práctica educativa para lograrlo.

En materia de financiamiento, el centralismo imperante es factor que agudiza la fragmentación institucional pues tiende a perpetuarla. Se trata de una estructura de financiamiento ya colapsada por no cumplir el precepto constitucional que otorga a la educación un presupuesto al menos equivalente al 6% del PIB, abrumada además por el raquíto gasto de inversión y el peso del gasto corriente (más de 9 de cada diez colones gastados por el MEP).

Entre 1990 y 2003 el financiamiento del sector educativo mostró un notable aumento. Este incremento se dio en favor de la educación general básica y, dentro de esta, a las modalidades no tradicionales

(especial y abierta) cuya evaluación es una asignatura pendiente.

Los rubros que no crecieron o disminuyeron fueron la educación universitaria y los recursos destinados a incentivos para estudiar –comedores escolares, transporte, bonos y becas– (Estado de la Nación, X Informe).

Un aspecto relevante que incide en ello fue la aprobación de la reforma constitucional que garantiza el 6% del PIB para la educación hacia 1997. En 1990 esa proporción era de 3,8% y en el 2003 había llegado a 5,9%.

Ahora bien, considerando el gasto público en educación como porcentaje del PIB y el nivel de PIB per cápita, la desventaja respecto a los países más desarrollados es más que notoria. En los países de la OCDE este índice es de 1431 dólares y en el grupo de América Latina es de 370 dólares. Esto significa que el gasto público per cápita en educación de los primeros es aproximadamente 3,9 veces mayor que el de los países de América Latina. Costa Rica, al igual que el resto de la región, debe hacer un gran esfuerzo por cerrar la brecha en educación y conocimiento con respecto a las naciones desarrolladas, ya que estas inversiones abren posibilidades para expandir las fronteras de producción. Latinoamérica presenta también una brecha notable en lo que concierne a su capacidad de generación de conocimiento; de hecho, sus países son catalogados como “seguidores en innovación”.

En cuanto a la distribución interna de los recursos, para el período 1996-2005 se observa que un 62% del presupuesto del MEP se destina al rubro de servicios personales que comporta gastos como sueldos, dietas y gastos de representación, entre otros. El segundo rubro en importancia es el de transferencias de capital, que consume cerca de un 31%. El resto es distribuido entre otros siete rubros, lo cual refleja desproporción (Jara: 2005, p. 206) y dificultades para satisfacer la compra de bienes y servicios, materiales

didácticos, maquinaria, equipo y construcciones, aspectos que inciden directamente en la calidad de la educación.

Finalmente, respecto al tema de la politización del sistema educativo costarricense, la sintomatología se encuentra asociada al manejo clientelar de los procesos de reclutamiento y selección de personal. La sola existencia del Servicio Civil Docente se revela insuficiente para revertir una práctica secular: la injerencia política en los nombramientos del personal en educación, de modo que la planilla del MEP pasa a ser coto de caza de las maquinarias político electorales. Los procesos de desconcentración en esta materia no han revertido tales tendencias, tan solo han cambiado el ámbito desde el cual cacicazgos locales y regionales se expresan y actúan.

Otra faz de esta politización es la relativa al manejo del tiempo político por las distintas administraciones. Una tras otra redefine prioridades y “programas estrella” sin una clara solución de continuidad que haga sostenibles los esfuerzos en el mediano y largo plazos. Como resultado de ello, el país no cuenta con políticas educativas de Estado.

2. No universalización de la educación general básica: luces y sombras en materia de cobertura

Los investigadores del proyecto Estado de la Nación lograron plasmar en un esquema una visión de conjunto de las fracturas del sistema educativo, colocando la atención en la no universalización de la educación general básica (diagrama 4) que, bajo un enfoque de derechos, se representa como un mínimo por estar consagrado en la Constitución Política.

Encadenando a partir del efecto (no universalización de la educación general básica), el diagrama 4 detalla las principales fisuras del sistema educativo, apuntando los principales indicadores y tendencias de cobertura y de resultado. Indudablemente, el tema a destacar es la exclusión de un importante segmento de la población del sistema educativo, específicamente de la educación secundaria, lo cual implica menguadas oportunidades a futuro para la procura del bienestar e implica una importante deuda social que acumula el país. En el marco de las nuevas sociedades del conocimiento, esto configura un obstáculo para el desarrollo nacional atentatorio contra las posibilidades de un escenario de progreso social sostenible. A continuación se pasa revista a los principales indicadores concernientes a la cobertura del sistema educativo. La sección se apoya en el Anexo estadístico, al cual se refieren los cuadros citados.

En el período comprendido entre 1990 y 2004 se observa un incremento notable en las oportunidades que ofreció el sistema educativo formal costarricense, gracias a la expansión de las coberturas en sus distintos niveles. Sin embargo, en algunos casos esa mejoría es todavía insuficiente (secundaria, por ejemplo) y resulta preocupante la ampliación de algunas brechas.

La educación preescolar se está acercando a la cobertura universal, puesto que en el año 2004 la tasa bruta llegó a un 90,3% en el ciclo de transición, luego de experimentar un incremento de casi 30 puntos porcentuales a partir de 1990 (cuadro 1). Es importante señalar que este resultado se encuentra ligado a una política pública de ampliación de derechos. En efecto, la educación preescolar fue declarada obligatoria a partir la reforma al artículo 78 de la Constitución Política, mediante la Ley 7676, de 1997.

En la educación primaria, desde los años setenta Costa Rica había alcanzado la cobertura universal, aunque con un desfase significativo en el segundo

Fracturas en el Sistema Educativo Costarricense

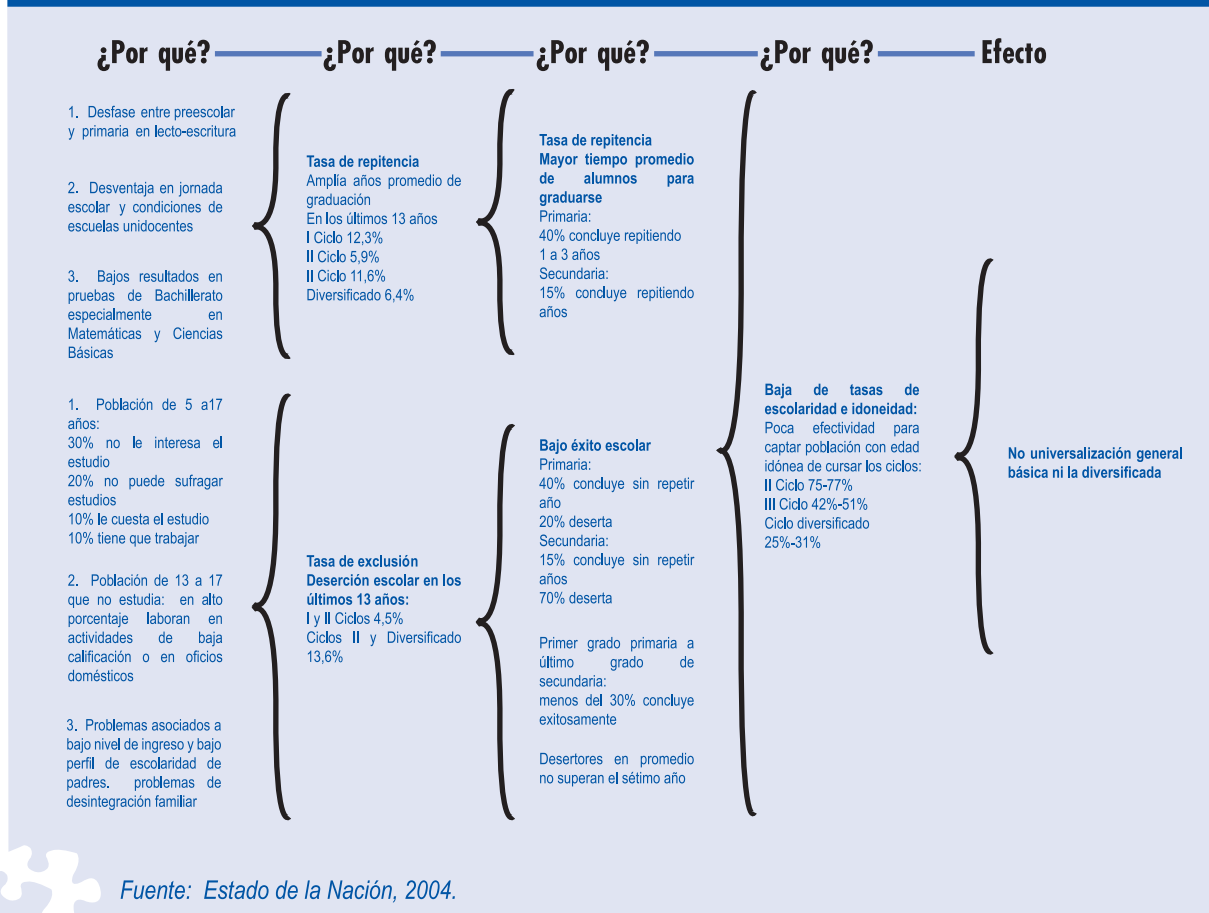


Diagrama 4: Fracturas en el sistema educativo costarricense.

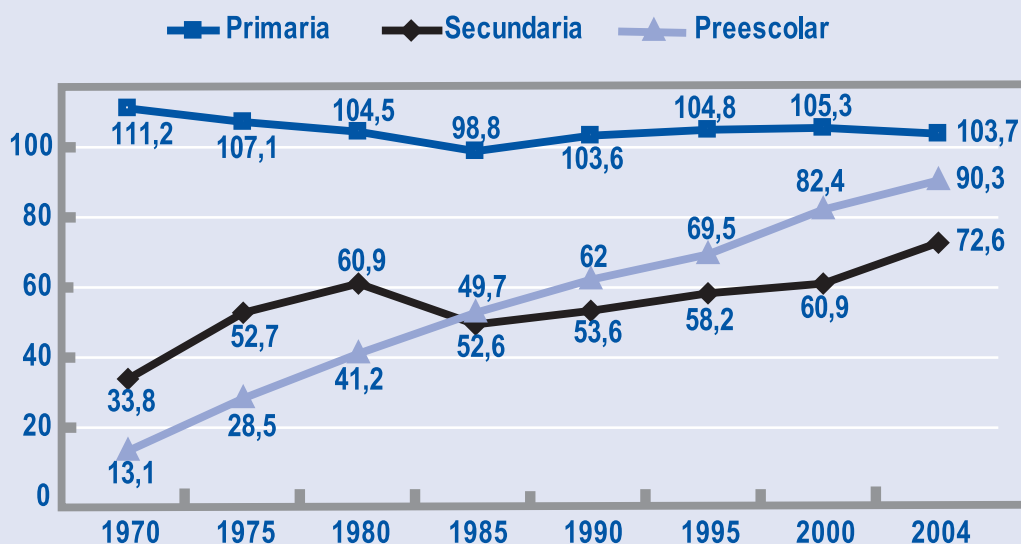
ciclo. En este último, la tasa bruta aumentó de un 90,6% en 1990 a un 98,1% en el 2004, mientras que la tasa neta se ubica en 10 puntos menos debido a la extraedad (cuadro 1). Este desfase en el segundo ciclo es un indicio de procesos de desescolarización con secuelas diversas (rezago escolar y abandono del sistema, en lo fundamental).

En la educación secundaria se produjo un progreso significativo a partir de los años noventas, pues la tasa bruta aumentó de un 53,6% en 1990 a un 72,6% en el 2004 y la tasa neta de un 51,4% en 1995 a

un 63,8% en el 2004. Sin embargo, esto no obvia el retroceso de los años ochentas cuando se produjo una disminución muy significativa en el nivel de cobertura (gráfico 1) que se recuperó hasta el año 2000. Además, el progreso reciente se ubica en los primeros años de la educación secundaria y no se refleja todavía en la educación diversificada, en la cual la tasa bruta es de un 53,1% y la tasa neta de un 38,4% en el 2004 (cuadro 1), de modo que sintéticamente se puede decir que desde el punto de vista de cobertura educativa, a pesar del avance indicado, las mayores deficiencias del sistema costarricense se concentran



Gráfico 1: Costa Rica, tasas brutas de escolaridad en la educación regular (1970–2004, años seleccionados).



FUENTE: Con base en MIDEPLAN - SIDES y MEP - Departamento de Estadística.

en la educación secundaria, cuya universalización se reivindica como un desafío ineludible en el desarrollo nacional (Estado de la Nación, 2005a).

Si se observa la tasa específica de cobertura por edades simples, independientemente del nivel educativo cursado, es muy claro que solo a los nueve años se alcanza una cobertura de un 100% y que a partir de los 11 años hay una caída relativamente abrupta, para ubicarse en un 49,1% a los 17 años (gráfico 2).

En la educación primaria y secundaria las tasas de cobertura se incrementan de manera significativa si se consideran una serie de programas destinados a la población con extraedad, o que ha desertado del sistema educativo formal. En la educación primaria estas modalidades no formales alcanzan una cobertura del 6,2% y en la secundaria del 11,5%; sin embargo, la

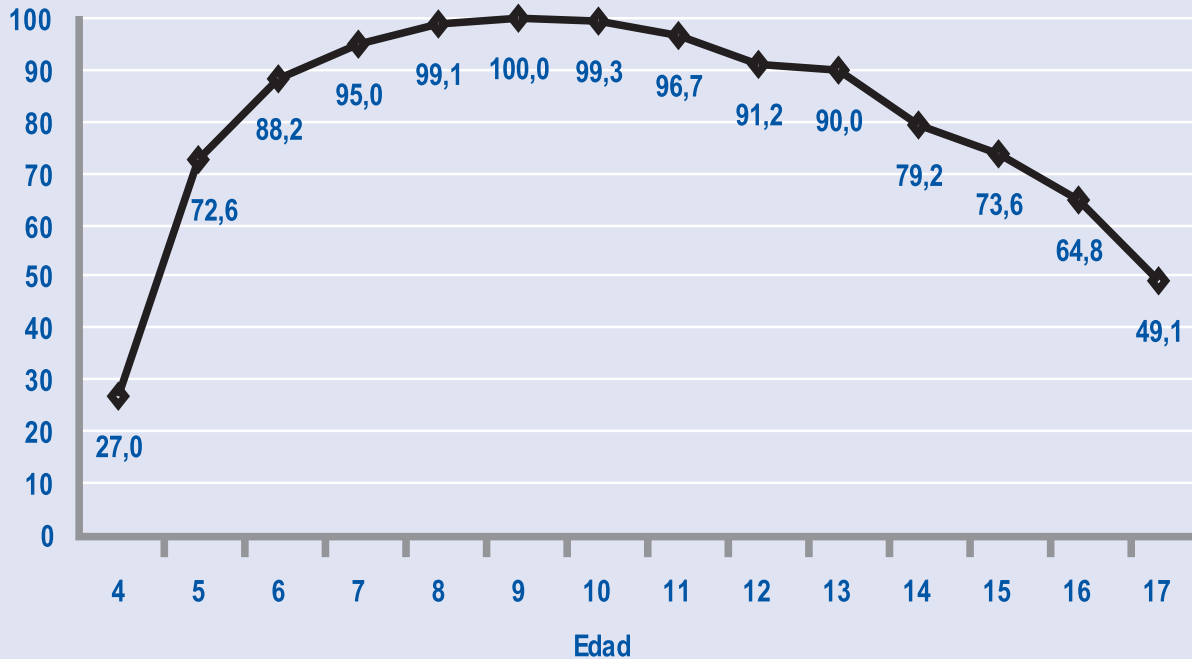
tasa neta en estas modalidades se reduce de manera muy significativa debido a la extraedad (cuadro 2).

En los últimos años el sistema educativo también amplió el porcentaje de matrícula en primaria con acceso a una segunda lengua (de 30,8% en 1997 a 67,6% en 2003), así como el porcentaje de matrícula con acceso a informática educativa (incluyendo preescolar y primaria, que pasó de 38,4% a 49,0% entre 1998 y 2002).

Cabe mencionar los esfuerzos realizados para atender poblaciones con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad y otra línea, más reciente, de creación de más escuelas en zonas indígenas. En efecto, hacia 2002 funcionaban en los territorios indígenas 170 escuelas, que atendían a 7048 estudiantes. Asimismo, aumentaron las escuelas unidocentes ubicadas en zonas alejadas de los grandes centros de



Gráfico 2: Costa Rica, tasa específica de escolaridad por edades simples (2004)



FUENTE: Con base en MEP - Departamento de Estadística.

población, que en el 2003 representaron el 45,7% del total de escuelas del país, aunque apenas un 8,1% de la matrícula.

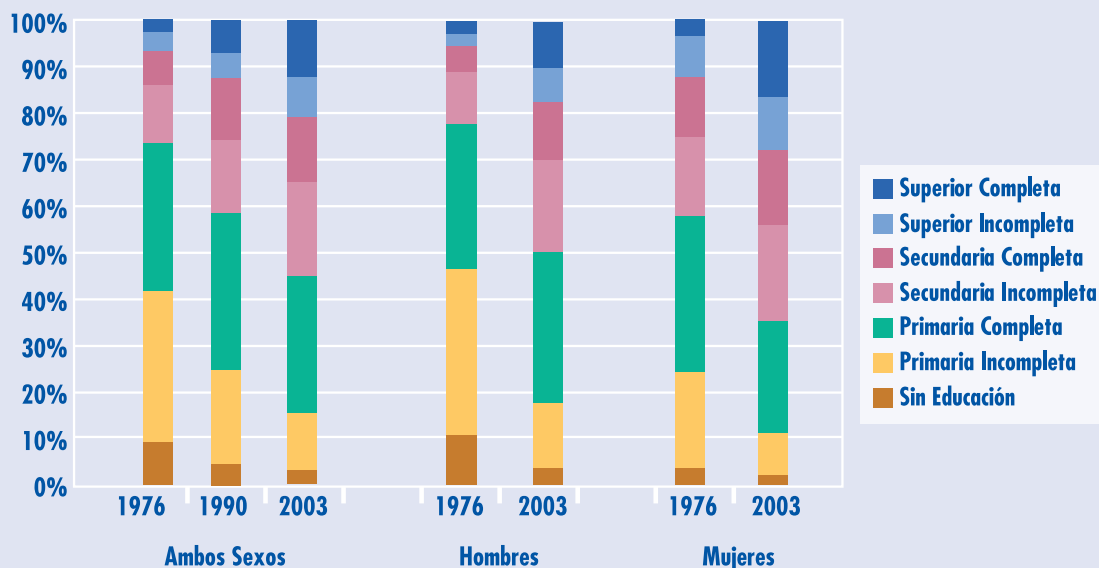
Otra tendencia de años recientes es la diversificación de la educación técnica vocacional, artística y científica, a partir de la conclusión del tercer ciclo. En el período 1990-2002 la matrícula de los centros educativos técnicos y vocacionales representó, en promedio, cerca del 19% de la matrícula total de la educación diversificada. En el ámbito de la educación post-secundaria existen opciones profesionales como los colegios universitarios y otros centros parauniversitarios, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y las instituciones de educación superior. En los últimos años han surgido otros centros alternativos que no

pueden ser considerados dentro de la categorización tradicional, según la nomenclatura de grados y títulos del CONARE. Este es el caso de empresas (por ejemplo New Horizons, Oracle de Centroamérica, Cisco y Cenfotec, entre otras, que cuentan con centros de capacitación) y de los programas de formación técnica de las universidades estatales administrados por medio de sus fundaciones (Estado de la Nación, 2005b).

En términos de la escolaridad de la PEA se observa un mejoramiento inicial. Con el paso del tiempo disminuye el número de personas sin educación primaria (ver gráfico 3). Sin embargo, el número de años promedio aprobados por la PEA (6,7) se encuentra muy por de



Gráfico 3: Perfil educativo de la fuerza de trabajo
(1976, 1990 Y 2003)



Fuente: Juan Diego Trejos, 2004

bajo de las expectativas de las modernas sociedades del conocimiento.

En términos de la matrícula, es oportuno indicar que la educación pública sigue siendo el bastión del sistema educativo. En el año 2004, la matrícula en el sistema educativo formal alcanzó la cifra de 1 150 760 personas. La distribución de la matrícula entre educación pública y educación privada muestra un claro predominio de la primera con un 86,1% de la matrícula total en preescolar, un 92,7% en primaria y un 88,2% en secundaria.

Sin embargo, en este último nivel el retroceso de los años ochentas, así como la demanda de una educación de mejor calidad en los sectores medios y altos, repercuten en un mayor peso de la educación privada si se mide considerando el porcentaje de establecimientos, pues la educación estatal había llegado a

cubrir un 88,0% de los establecimientos en 1980 para ubicarse en un 70,2% en el 2004 (cuadro 3), pese al esfuerzo desplegado por las políticas estatales desde mediados de los años noventas para ampliar la cobertura.

3. Calidad de la educación: talón de Aquiles del sistema educativo costarricense

3.1 Rendimiento

La tasa de reprobación en la educación primaria, aunque pareciera que ha tendido a disminuir en algunos años, presenta una serie de altibajos que dificultan establecer un comportamiento claro a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el 12,7% de reprobados en 1990

disminuyó a un 8,6% en 1992, aumentó en 1995 a un 13,4%, para luego disminuir de nuevo a partir de 1996 y ubicarse en el 2003 en un 9,3% (cuadro 4).

Además, en el primer grado la tasa de reprobación es considerablemente elevada, con un 15,1% en el 2003. En la educación secundaria la reprobación parece oscilar alrededor de cifras de un 18% y es particularmente elevada en el año de ingreso –séptimo– con un 24,5% y en el primer año del ciclo diversificado –décimo– con un 21,3% (cuadro 5).

La brecha entre la educación pública y privada es clara desde el punto de vista del rendimiento. El porcentaje de reprobados en la educación primaria es de un 9,9%, cifra seis veces mayor al 1,6% en la educación privada (cuadro 6). En la educación secundaria se mantienen las diferencias con un 19,9% de reprobados en la educación pública y un 7,3% en la educación privada (cuadro 7).

Entre zona urbana y zona rural las diferencias no son tan claras. En la educación primaria la reprobación es mayor en la zona rural que en la zona urbana, pero en la educación secundaria ocurre lo contrario (cuadros 6 y 7).

Las diferencias por sexo tienden a favorecer a las mujeres y se profundizan en la educación secundaria (cuadros 6 y 7).

Al examinar las cohortes de 1990 a 2002 se observa que, en primaria, cerca del 80% de los alumnos y las alumnas que ingresaron desde primer año logró graduarse, aunque de ellos solo entre un 40% y un 54% lo hizo en el tiempo óptimo, mientras el resto repitió de una a tres veces algún grado. En consecuencia, el tiempo promedio de estadía de las y los graduados es de 6,6 años y la eficiencia promedio en primaria es de 0,79. El efecto de la repitencia y la exclusión provoca que el número de años promedio para graduarse signifique alrededor de un 27% más del tiempo

óptimo (entre 7,4 y 8 años según lo observado en el período). Es importante resaltar que a partir de la cohorte de 1993 se registra un aumento en el número de graduados, así como en la cantidad de estudiantes que logran completar la primaria sin repetir ningún año, por lo que se ha reducido el tiempo promedio de graduación.

En secundaria los niveles de eficiencia son mucho menores. De las cohortes de adolescentes de 1990 a 1995, una porción cada vez menor de quienes ingresaron desde el séptimo año logró finalizar la secundaria, aunque el porcentaje de estudiantes que se gradúa ha venido creciendo desde finales de la década de los noventa (especialmente entre 1997 y 1999). En materia de exclusión o abandono intra-anual, el análisis por cohorte refleja que este fenómeno tendió a afectar más a los establecimientos de corte académico que a los técnico-vocacionales, mostrando por ello diferentes niveles de eficiencia. El problema de eficacia en secundaria lo reafirma el desgranamiento escolar que en los últimos trece años ha sido superior al 70%.

3.2 La deserción

Cada niño que se va de la escuela es una fuente de producción, de riqueza y bienestar que se disminuye o se anula. Cada niño que no alcanza los niveles más altos de educación está detenido en el camino de desarrollar sus posibilidades y capacidades, está limitado como fuente de riqueza y disminuido en su dignidad de ser humano. Rafael Cortés Chacón, 1956.

La deserción muestra un comportamiento oscilante en la educación primaria, pero ha tendido a mejorar en la educación secundaria, pues de una cifra promedio de un 14,4% en 1990, que incluso crece a un 16,1% en 1995, ha tendido a ubicarse en un menor nivel a partir de 1999 con porcentajes de alrededor de un 11% (cuadro 8).

En la educación secundaria subsiste una alta deserción en el primer año de ingreso, aunque en el año 2003 registra una disminución con un 16,6%, tres puntos menor que el 19,5% del 2001.

La brecha entre educación pública y privada se manifiesta también en las tasas de deserción. En la educación primaria pública el porcentaje de deserción es de un 4,2% y en la privada de un 0,6%. En la educación secundaria las cifras son de 11,5% y de 3,3% en el mismo orden. En el sétimo año la deserción en la educación estatal alcanza un 18,8% (cuadro 10).

Las diferencias entre hombres y mujeres favorecen a estas últimas, aunque esto se relaciona en parte con un mayor acceso de los hombres al mercado laboral desde temprana edad.

La brecha entre zona urbana y zona rural en este caso, a diferencia del rendimiento, es más clara en detrimento de la segunda, sobre todo en la educación secundaria. En la educación primaria la deserción es de un 3,4% en la zona urbana y un 4,7% en la zona rural, mientras que en el nivel secundario las cifras son de 9,6% y 12,7% en el mismo orden (cuadro 11). La cifra más alta de deserción dentro de estas categorías corresponde a los hombres en el sétimo año de la educación pública en la zona rural, con un 24,1% en el año 2003.

Por el lado de las percepciones de la población adolescente y joven sobre el sistema educativo, la encuesta de opinión "Barómetro de jóvenes", realizada como parte del Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica del PNUD, y con una muestra de 800 personas con edades entre los 15 y los 29 años, arroja luces interesantes. En efecto, ante la pregunta "¿Qué razones tuvo usted para dejar de estudiar?", el 75,8% de los jóvenes contesta que "no sabe", y a la pregunta "Señale tres cosas que a usted le aportó el sistema educativo para mejorar sus habilidades", los resultados son los siguientes: 1%

contesta "Mejor comunicación", 2% "Educación en general", 2% "Conocimiento", 2% "Compañerismo", 2% "Superación", 2% "Responsabilidad", 6% "Otros" y el 83% "No sabe/ No responde" (resultados citados por Garita, Nora, 1998). Estos resultados apuntan a la dificultad que tienen los propios jóvenes para precisar los aportes del sistema educativo a su formación integral. Ante esto es urgente cuestionar y analizar qué es lo que se les brinda o cuáles son las carencias del sistema educativo y la educación en general para los estudiantes de hoy. Para mayor abundamiento sobre el fenómeno del abandono escolar, véase el recuadro 3.

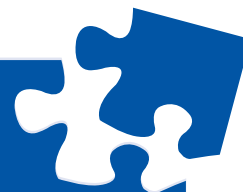
3.3 Titulación del personal docente

En términos de la titulación del personal docente, se registra un progreso significativo a partir de los años noventas, pues para el total de la educación regular el porcentaje de titulados era de un 84,1% en 1981, descendió a un 76,3% en 1989, para comenzar a aumentar a partir de 1995 hasta alcanzar un 89,9% en el 2004. No parecen existir brechas significativas entre los distintos niveles de enseñanza, excepto en la educación especial donde el porcentaje de titulados desciende a un 75,6% (cuadro 12).

Respecto al peso del personal docente en el conjunto, datos del Ministerio de Educación para el año 2004 señalan la siguiente distribución del personal de la educación: 52 765 educadores, 6055 personal administrativo docente en los centros educativos, 1043 funcionarios en las oficinas centrales del MEP y 794 funcionarios en las oficinas regionales.

Ahora bien, cualquier institución, organización o empresa establece siempre los criterios de calidad que le permitirán contar con el personal más preparado para cumplir sus objetivos. Lo opuesto sería un contrasentido. Inés Aguerrondo propone que una de las estrate-

Recuadro 3: Causas de abandono escolar adolescente



El abandono escolar en la población adolescente, especialmente en edades de 13 a 16 años, se produce por diversos factores: propios del estudiante, económicos, familiares y sociales. A continuación se presentan algunos de los principales factores identificados por una reciente investigación del Departamento de Investigación Educativa del MEP.

Factores propios de los estudiantes:

- La mayoría de desertores se ubicaron en edades de 13 a 16 años, especialmente de colegios públicos.
- Cerca del 43% trabaja y desempeña puestos variados, de baja remuneración y poca estabilidad, principalmente de vendedor, empleada doméstica, peón, niñera, ebanista, operario de fábrica, misceláneos, chofer y albañil.
- Matemáticas, inglés y estudios sociales: materias que representan mayor dificultad para quienes abandonaron los estudios.

Factores familiar-sociales:

- Menos del 60% de estudiantes vive con ambos padres.
- Casi el 60% son hijos de padres de nacionalidad costarricense.
- Algún grado de primaria como el principal nivel de escolaridad de los padres. Poco más del 20% con algún grado de estudios superiores. Los dos principales factores mencionados son: i) Poca ayuda de padres de familia y otros miembros de la familia para realizar tareas colegiales; ruidos y problemas en las casas; ii) a ello se agregan aspectos tales como: desintegración familiar, drogadicción, nivel educativo de los padres, embarazo y traslado de la familia a otras comunidades.

Factores económicos:

- El ingreso económico de la familia se ubica principalmente en la categoría "menos de 150.000" colones.
- El 40% de los estudiantes recibió ayuda económica (bono, beca, comedor escolar, uniforme, útiles escolares, transporte escolar) en la institución donde abandonó los estudios."

Datos del MEP indicaban que en la secundaria diurna la proporción más alta de adolescentes que abandonaron sus estudios por motivo de trabajo se ubicaban en su mayoría en las Direcciones Regionales de Heredia, San José, Alajuela y Limón, seguidos por Santa Cruz, Cartago, Desamparados y Aguirre. En el caso de primaria, fue más notorio en niños provenientes de centros educativos ubicados en la Dirección Regional de Limón, Coto, Puntarenas, San Carlos, Pérez Zeledón y Heredia."

gias principales para lograr el cambio en educación es la necesidad de “asegurar que toda persona que enseña tenga los conocimientos para hacerlo” (ver Aguerrondo, Inés: 2005). Paradójicamente, no tenemos evidencias claras acerca de la relevancia que se le concede en Costa Rica a un requisito tan elemental como este, donde lo único que se solicita al personal docente para entrar al sistema es tener un título.

Este tema cobra dimensiones importantes ante la proliferación de universidades privadas que ofertan carreras en el ámbito de la educación, que estuvo reservado por largo tiempo a las escuelas normales y universidades estatales. En el año 1991, las universidades estatales graduaron 1672 educadores y las privadas graduaron 184; en el año 2002, las universidades estatales graduaron 3999 educadores y las universidades privadas graduaron 5153 (Sol, 2004). Por el lado de la exigencia ciudadana de calidad, la resolución de este desafío parece pasar por el establecimiento de requisitos de acreditación de carreras y de la propia experiencia docente.

3.4 Asimetrías entre la secundaria pública y la privada y al interior de la pública

El promedio de alumnos por sección evidencia un desbalance significativo en la educación secundaria, puesto que en los establecimientos públicos es de 31 estudiantes y en los privados de 21 (cuadro 13). Las cifras en la educación primaria son engañosas pues están sesgadas por los datos de las escuelas unidocentes, de manera que no existe diferencia entre la educación privada y pública en el promedio nacional. La educación privada subvencionada por el Estado tiene un promedio de alumnos similar a la pública. Al diferenciar en la educación primaria pública según el tipo de dirección, el promedio de alumnos por sección

crece desde cuatro en las escuelas unidocentes y 13 en las de dirección uno, a 31 estudiantes en las de dirección cinco (cuadro 14). Esta diferencia se mantiene en todos los grados de la educación primaria.

Las brechas de desempeño se observan con claridad en las pruebas de bachillerato, que arrojan resultados contrastantes desde la óptica de las Direcciones Regionales. Un resultado sorpresivo es que los centros educativos de la Dirección de Aguirre son los que muestran el mejor rendimiento general (94,6% de promoción) y están entre los tres primeros lugares en varias materias. Guápiles destaca como la dirección con la mejor promoción en matemáticas y ocupa el tercer lugar en promoción general.

La Dirección Regional de San José no se ubica entre los mejores lugares en ninguna materia, pese a que sus centros educativos podrían ser los que cuentan con mayores facilidades y tienen menos problemas en lo relativo a nombramiento de personal por su cercanía a la Administración Central. Si se consideran todas las materias se observa que el rendimiento promedio más bajo se presenta en las Direcciones Regionales de Santa Cruz, Limón y Puntarenas, con 82,5%, 84,9% y 85,9%, respectivamente. Por otro lado, la materia que muestra el más bajo rendimiento promedio en las direcciones regionales es matemática, con 75,11%. En el límite superior está la Dirección Regional de Guápiles, con 85,16%, y en el límite inferior Santa Cruz, con 59,16%. Las otras asignaturas con menores rendimientos promedio también corresponden a las ciencias básicas, como física, con 87,02%, y biología, con 87,96%. Entre las sedes regionales con menores rendimientos promedio en física están Limón y San Ramón (73,3 y 76,9% respectivamente) y en química Nicoya, con 52,3% (Estado de la Nación, 2004).

El combate de las asimetrías ha de constituir una prioridad en una política pública en materia educativa.

3.5 Servicios e infraestructura

Los servicios básicos muestran algunos rezagos en la educación primaria. Así, en este nivel tienen servicio de electricidad un 85,5% de los establecimientos, un 1,3% cuentan con servicio propio y un 10,9% no tienen del todo, a diferencia de los colegios donde el 96,1% cuentan con electricidad a través de las compañías nacionales o regionales. En el servicio de agua potable subsisten rezagos importantes, pues si bien un 31,1% de las escuelas tienen servicios del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y un 42,0% de acueductos rurales, un 10,7% se abastecen por medio de pozo y un 13,5% mediante río o quebrada. En los colegios la situación mejora, pues solo un 9,4% se abastecen mediante pozo y un 1,7% por medio de río o quebrada (cuadro 15).

En otro tipo de servicios solamente los comedores escolares evidencian una alta cobertura, con un 89,7% de las escuelas y un 71,0% de los colegios. Por el contrario, el servicio de biblioteca es muy limitado en las escuelas, con un 13,0%, e insuficiente en los colegios con un 61,9%. El acceso a la Internet es muy escaso, pues solo un 4,8% de las escuelas y un 13,9% de los colegios cuentan con este icono de la modernización tecnológica. La disponibilidad de rampas de acceso para la población con discapacidad igualmente es muy baja, con un 14,7% de las escuelas y un 29,8% de los colegios (cuadro 16).

En el estado físico de la infraestructura básica se evidencian brechas entre la educación pública y privada y entre la zona urbana y la zona rural. En la educación primaria, por ejemplo, las aulas académicas se encuentran en un 66,9% en buen estado en las dependencias públicas, un 99,1% en las privadas, un 77,8% en la zona urbana y un 64,8% en la zona rural, aunque en general los mayores porcentajes de deterioro corresponden a regular estado y no a mal estado (cuadro 17). En otros aspectos de la infraes-

tructura, como biblioteca, comedor y centro de informática, se mantienen estas diferencias.

La valoración del estado de las computadoras de administrativos y estudiantes y de las pizarras muestra también este tipo de brechas público–privado y urbano–rural en la educación primaria. La condición más desfavorable corresponde a la educación pública rural (cuadro 18).

3.6 Evaluación de los aprendizajes: consecuencias de la ausencia de modelo educativo

En relación con los sistemas de evaluación, se presentan, entre otros, tres serios problemas, que podemos caracterizar así:

1. Claras contradicciones entre los sistemas de evaluación que aplica el Ministerio de Educación y las orientaciones, objetivos y enfoques que se han definido para los procesos de enseñanza y aprendizaje a partir de los planes y programas, con orientaciones que no coinciden con las de los sistemas de evaluación.
2. La vulnerabilidad de los resultados de las evaluaciones que practica el Ministerio de Educación Pública, por cuanto desempeña un papel de juez y parte dentro de los mismos procesos y hay intereses de distinta índole que intentan influirlos.
3. Un sistema de macro evaluación (pruebas de Estado) totalmente desarticulado de los procesos regulares de evaluación.

Respecto al primer problema, a pesar de los buenos deseos expresados en la política educativa vigente y traducidos en los planes y programas de estudio (en los que se enuncian una serie de principios de aprendizaje que enfatizan el trabajo activo del alumno en

la construcción de su propio aprendizaje basados en el constructivismo), los métodos activos y participativos que se deben aplicar en el aula y otros, los sistemas de evaluación están diseñados a partir de orientaciones que enfatizan el dominio de determinados contenidos. Este tipo de contradicciones no solo producen gran desorientación en los educadores y educadoras sino que al final, como los resultados públicos son los de las evaluaciones, terminan los educadores y las educadoras velando porque sus alumnos, muchas veces en forma memorística, dominen los resultados de manera “que salgan bien en las pruebas”. Los educadores y las educadoras reconocen esta debilidad públicamente.² El segundo problema alude a un hecho sumamente delicado: el evaluado se evalúa a sí mismo. La arbitrariedad, la tentación de la discrecionalidad y otros

vicios acechan así la práctica ministerial y ponen en evidencia la necesidad de un sistema de evaluación independiente y debidamente acreditado.

Según el principio de que el país merece tener información clara y confiable acerca de la realidad educativa, y aún reconociendo el papel principal del Ministerio de Educación Pública como operador de políticas y servicios, parece necesario establecer un Sistema de Evaluación independiente de la estructura ministerial considerando, claro está, los parámetros curriculares nacionales dictados por el propio Ministerio. Por el lado de la ciudadanía, mecanismos independientes de control y de exigencia del derecho a una educación de calidad son también opciones interesantes de explorar.

2. En una mesa redonda efectuada en el año 2004 en la Facultad de Educación de la Universidad de Costa Rica se les preguntó a los educadores de los colegios que obtuvieron las mejores notas en las pruebas de bachillerato en matemática, cómo lo habían logrado. Todos, excepto uno, reconocieron que enseñaban para la prueba y el método utilizado con predilección era poner a los estudiantes a hacer ejercicios y más ejercicios, prácticas y más prácticas, con miras a que obtuviesen resultados satisfactorios en la prueba.

II. HACIA UN MODELO EDUCATIVO COSTARRICENSE

1. Sobre la calidad de la educación

1.1 ¿Qué se entiende por calidad de la educación?

El centro principal de atención de la educación, para todos los efectos debe ser la persona, el sujeto que aprende y que, a lo largo de un cierto número de años, se dedica al estudio conforme las opciones que le ofrece el sistema educativo formal y logra, como resultado de este proceso, una educación que, se espera, sea de calidad.

Según esta perspectiva centrada en el **educando**, se puede definir la calidad de la educación como el logro de: 1) el desarrollo cognitivo del educando; y 2) las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como el desarrollo afectivo y creativo del educando (UNESCO, 2004:2). De acuerdo con esta definición, para valorar si una educación es de calidad sería necesario establecer criterios para comprobar si se ha dado el desarrollo cognitivo, afectivo y creativo esperado en el educando y si este ha interiorizado las actitudes y valores relacionados con una “buena conducta cívica”, conforme se hayan determinado en el concepto de calidad.

Por el lado cognitivo, es oportuno señalar que la educación no solo ha de contribuir al desarrollo y potenciación de los conocimientos y habilidades académi-





cas. Hay otras dimensiones igualmente relevantes tales como las identificadas por Howard Gardner, a saber: lingüística, lógico-matemática, corporal-cinestética, espacial, musical, interpersonal e intrapersonal.

En el siglo XXI, la revolución tecnológica exige nuevas habilidades laborales, tales como la capacidad de solucionar problemas, la flexibilidad, familiaridad con la informática, buena comunicación y trabajo en equipo (Wolff y de Moura, 2002).

Vista más comprensivamente, la calidad de la educación incluye:

- **aprendices** saludables, nutridos y listos para participar y aprender, apoyados en el aprendizaje por sus familias y comunidades;
- **ambientes** saludables, seguros, protegidos, sensibles al género y que proporcionen recursos y facilidades adecuadas;
- **contenido** que se refleja en currículo y materiales relevantes para la adquisición de destrezas básicas, especialmente en las áreas de lecto-escritura, matemática y destrezas para la vida, y conocimiento en áreas tales como género, salud y paz;
- **procesos** por medio de los cuales educadores capacitados utilizan enfoques centrados en el alumno, en aulas y escuelas manejadas adecuadamente y valoración apropiada para facilitar el aprendizaje y reducir las desigualdades; y
- **resultados** que abarcan conocimientos, destrezas y actitudes, ligadas a los fines nacionales de la educación y a una participación positiva en la sociedad.

Siempre centrada en el educando, la definición anterior establece ciertas condiciones que deben darse en relación con los aprendices, los ambientes de aprendizaje, los contenidos de la educación, los procesos

por medio de los cuales se desarrolla y sus resultados; o sea, que la calidad de la educación no solo se refiere a aquello que debe lograr el educando (desarrollo cognitivo, afectivo, creativo) sino a las condiciones que harán posible una educación de calidad. Estas condiciones están relacionadas con aspectos: 1) personales, familiares y comunitarios del **educando**; 2) de los procesos educativos que se dan en las **instituciones** a partir de los fines nacionales de la educación, tales como la administración de centros educativos, los educadores, los métodos de enseñanza y evaluación y la participación de la comunidad, entre otros; y 3) de los **contenidos** de los procesos educativos: cognoscitivos, afectivos y psicomotores, enfatizando algunos temas de especial relevancia.

A pesar de que existen posiciones diversas sobre la calidad de la educación, definiciones parciales y definiciones más comprensivas, "hay tres principios que tienden a ser ampliamente compartidos y pueden resumirse de la siguiente manera: necesidad de una mayor pertinencia, necesidad de una mayor equidad en el acceso y los resultados y necesidad de respetar los derechos de la persona como es debido. La mayoría de los que han reflexionado a nivel internacional sobre la cuestión estiman que esos principios no solo orientan e informan los contenidos y procesos educativos, sino que además representan objetivos sociales más generales a los que la educación debe contribuir" (UNESCO, 2004:32).

Para poder valorar y explicar la calidad de la educación recibida por el educando, habría que considerar en cada uno de sus niveles una valoración de sus resultados que tenga en cuenta los procesos educativos que los han producido, así como aquellas condiciones con las que se cuenta para alimentar esos procesos, tal y como lo muestra el diagrama 5 a nivel de un centro educativo.

Calidad: una mirada desde los centros educativos y los estudiantes

Recursos procesos y resultados

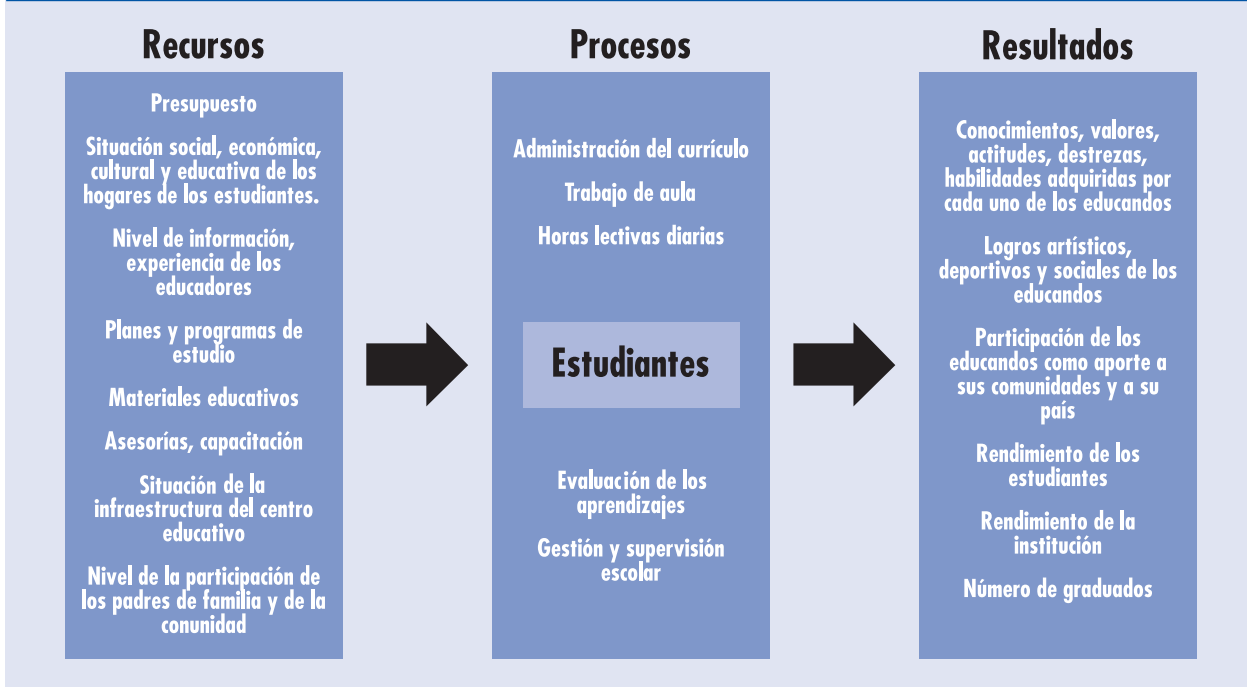


Diagrama 5: Calidad: una mirada desde los centros educativos y los estudiantes.

Una valoración de **la calidad de las condiciones con las que se cuenta** debe considerar lo que el centro educativo recibe como parte de un sistema educativo nacional, a saber: presupuesto, educadores y educadoras con cierto nivel de formación y experiencia, planes y programas de estudio, materiales educativos, infraestructura escolar y, en general, todo tipo de lineamientos para el desarrollo de la labor institucional y de aula. De especial importancia son las condiciones locales, es decir, la situación social, económica, cultural y educativa de los hogares de los que provienen los estudiantes y el nivel educativo y de participación de los padres y madres de familia y de la comunidad.

A partir de las condiciones locales, cada centro educativo debe diseñar su propia estrategia para atender

adecuadamente a la población específica de estudiantes que forman parte de esa institución. Dadas las diferencias tan marcadas entre poblaciones con recursos y sin recursos, comunidades con alto nivel educativo y comunidades con un nivel educativo más bajo, poblaciones con oportunidades laborales diferentes, no se puede separar la calidad de la equidad, son dos conceptos que van estrechamente vinculados.

No puede haber calidad sin equidad. Si un centro educativo, con los recursos y las condiciones con que cuenta y apoyado en otros programas sociales no es capaz de compensar carencias básicas que afectan directamente a la educación, como son una buena salud, una buena nutrición y en general, la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, no podrá desarrollar los procesos educativos en condiciones óp-

timas para producir resultados de calidad, para esa población específica. Por lo anterior, se incurre en graves errores al comparar, sin mayor explicación de sus causas, los resultados educativos de poblaciones de niños, niñas y adolescentes que, como punto de partida, ingresan al sistema educativo en condiciones de desventaja respecto a aquellos que sí tienen condiciones propicias para una educación de calidad. Por eso, el tema crítico es que el sistema educativo contribuya a crear esas condiciones propicias mediante su articulación a otras políticas sociales y acciones de la comunidad local y nacional.

Hay muchos problemas que la educación no puede solucionar y que incluso limitan las posibilidades de éxito en los procesos de enseñanza y aprendizaje ya que están fuera de su control. Claramente lo expresa Juan Carlos Tedesco cuando afirma que “es necesario

superar el enfoque tradicional, donde el esfuerzo se ponía en analizar la contribución de la educación a la equidad social, para postular la necesidad de un mínimo básico de equidad y cohesión social como condición necesaria para que sea posible un proceso educativo exitoso” (Tedesco, 2005:21).

Señalan Marchesi y Martín que “el esfuerzo por conseguir una mayor igualdad en la educación debe tener en cuenta las desigualdades iniciales que se producen en el sistema educativo por razón de las distintas condiciones sociales y culturales de los alumnos, así como los mecanismos que tienden a mantener a esas desigualdades a lo largo de todo el proceso de escolarización. Y debe igualmente, comprender los factores más estrechamente relacionados con la calidad de la enseñanza con el fin de conseguir una mayor interre-

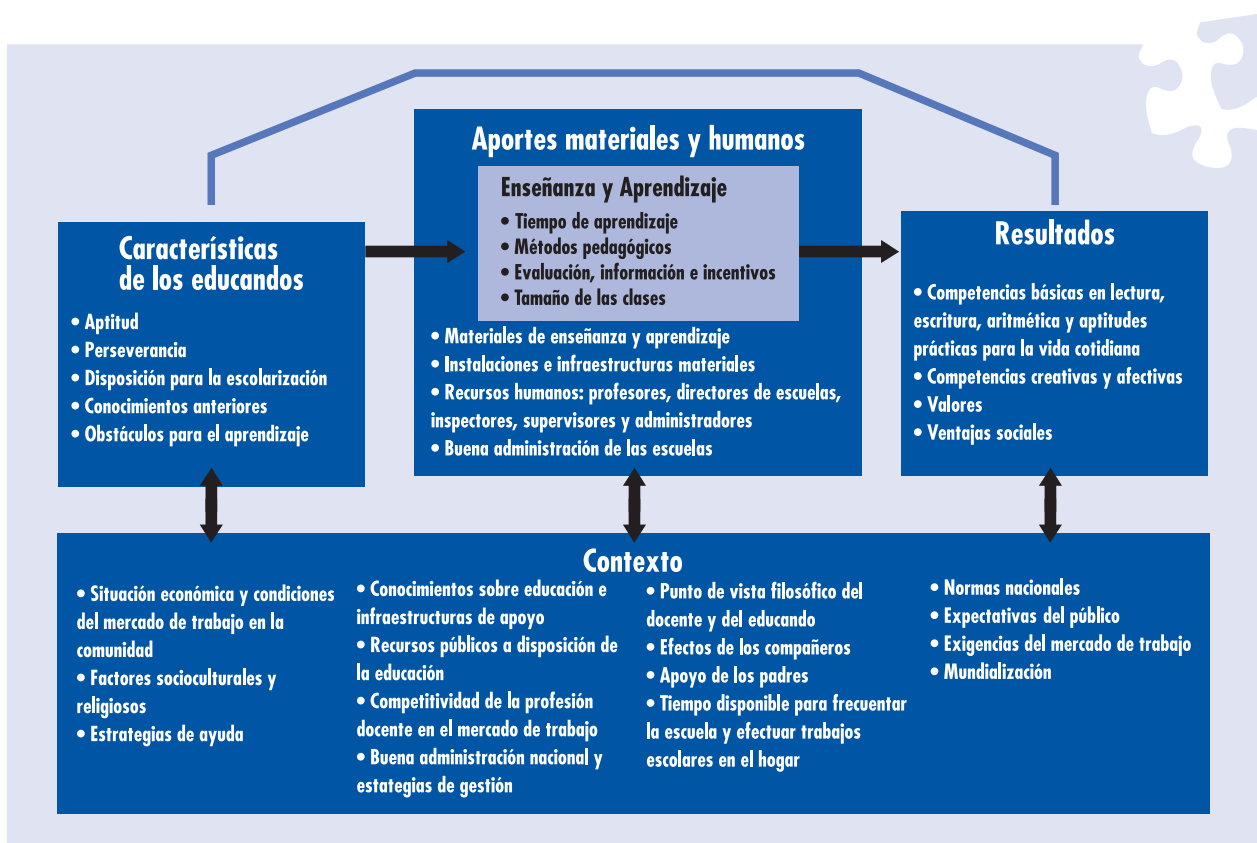


Diagrama 6: Esquema para comprender qué es la calidad de la educación.

lación entre ambos conceptos [igualdad y equidad]” (Marchesi y Martín, 1998: 51-52).

La calidad de los procesos debe tener en cuenta la valoración de los enfoques y estilos de dirección de un centro educativo, la administración del currículo y las acciones realizadas para el funcionamiento e integración de la comunidad educativa. La calidad

de los procesos incluye también la valoración de las prácticas pedagógicas, los enfoques que orientan el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje así como los procesos de interacción en el aula y en la institución.

Finalmente, y como resultado de las condiciones con que se cuenta y de los procesos que se han puesto en

Costos, recursos y procesos escolares	
Rercursos financieros	Procesos y personal
Gastos en educación. Gastos en relación con el PIB; gastos de instituciones públicas y privadas; gastos por alumno; asignación por nivel; gastos de funcionamiento y en capital.	Tiempo de enseñanza. Por materias y horas de enseñanza.
Fuentes de fondos educativos. Fondos públicos y privados; financiación pública por nivel administrativo; participación de la enseñanza en el gasto público.	Procesos escolares. Reparto de los alumnos por grupos en las clases.
Participación en la educación. Escolarización en la enseñanza formal; educación preescolar; participación en la enseñanza secundaria; transición de enseñanza secundaria a superior; acceso y participación a la enseñanza superior y formación continua.	Recursos humanos. Personal empleado; ratio alumnos-personal docente; tiempo de enseñanza: formación, remuneración y características del profesorado.
	I+D Personal y gastos



Contexto
Demográfico. Nivel general de formación de la población; nivel por sexos; jóvenes y conjuntos de la población.
Económico y social. Tasa de actividad y nivel de formación; paro de los jóvenes y los adultos; renta per cápita nacional.
Opiniones y esperanzas. Materias; cualidades-aptitudes; confianza pública en la escuela; responsabilidades educativas de esta; respeto por los profesores; prioridades en la práctica de la escuela; toma de decisiones a nivel de escuela.

Resultados
A nivel de alumnos. Progreso y frecuencia en la lectura.
A nivel del sistema de enseñanza. Graduación en la enseñanza secundaria de segundo ciclo; graduación universitaria; títulos universitarios; y personal en ciencias e ingeniería.
A nivel de mercado de trabajo. Paro y nivel de formación; formación y salarios; formación de los trabajadores y situación del empleo para los que terminan su formación.

Diagrama 7: Costos, recursos y procesos.

Fuente: OCDE (1995). *Education at a Glance*.

práctica, se puede valorar **la calidad de los resultados** de la educación a partir de los conocimientos, valores, destrezas, actitudes y habilidades de los estudiantes, de sus logros artísticos, deportivos y sociales, de su participación para aportar a su comunidad y a su país, de su rendimiento académico, del rendimiento de la institución y del número de personas graduadas, entre otros. Sería necesario desarrollar criterios e indicadores para valorar el logro de todos los resultados de los procesos educativos y no solamente de los conocimientos.

El diagrama 6, centrado en los procesos de enseñanza y aprendizaje, muestra la complejidad del conjunto de dimensiones esenciales que es preciso analizar para comprender qué es la calidad de la educación, a saber: las características de los educandos, el contexto, los aportes facilitadores, los procesos de enseñanza y aprendizaje y los resultados (UNESCO, 2004: 39).

De igual manera, a la hora de valorar **la calidad de un sistema educativo**, se debe tomar en cuenta la calidad de las condiciones con las que cuenta, la calidad de los procesos que desarrolla para cumplir con su cometido y la calidad de los resultados. Por ejemplo, entre las condiciones se deben incluir los recursos que recibe y la cantidad de estudiantes que debe atender, los recursos humanos con que cuenta para desarrollar sus funciones, las condiciones institucionales y organizacionales y la infraestructura, entre otros. Entre los procesos se debe valorar la eficacia y la eficiencia de la gestión para lograr su objetivo principal: que haya centros educativos que ofrezcan a su alumnado una educación de calidad. Y como producto de ese sistema se tendrían que analizar sus resultados generales de acuerdo con los objetivos propuestos.

En esta línea valorativa resultan de enorme relevancia los indicadores utilizados por la OCDE (diagrama 7) en su Proyecto Internacional de Indicadores de la Educación (INES), para valorar y comparar los sistemas educativos de un país y para conocer el funcio-

namiento de centros educativos concretos (Marchesi y Martín, 1998: 44).

En términos generales, se puede afirmar que un **centro educativo de calidad** es aquel que:

- Potencia el desarrollo de las capacidades cognitivas, sociales, afectivas, estéticas y morales de los alumnos y las alumnas.
- Promueve el buen rendimiento educativo de los alumnos y las alumnas.
- Tiene en cuenta las características de su alumnado y de su medio social (nivel socio-económico, medio familiar y aprendizaje previo de los y las estudiantes).
- Asegura la atención preferente a los grupos de estudiantes con mayor riesgo de bajo rendimiento o de abandono escolar, y a quienes se encuentran en situaciones de desventaja por tener algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas. Lo anterior, porque la calidad incluye la equidad como uno de sus rasgos distintivos.
- Contribuye a la participación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro y a su grado de satisfacción con los objetivos alcanzados.
- Promueve la satisfacción profesional de los y las docentes, especialmente en lo referido a su desarrollo profesional y al cumplimiento de sus expectativas razonables.
- Influye, con su oferta educativa, en su entorno social más próximo y en sus relaciones con otras instituciones.

Una investigación realizada en seis países del mundo que se han propuesto tener centros educativos de calidad y que para esto han definido estándares de calidad y procesos de certificación de estableci-

mientos educacionales (UNICEF: 2001), concluye que comparten los siguientes estándares:

1. Ambiente afectivo: relación entre el personal y los niños, las niñas y los adolescentes, entre el personal y la familia y al interior del equipo de docentes.
2. Currículo: proyecto educativo de centro; considera la individualidad de cada niño, de cada niña y de cada adolescente.
3. Participación de la familia: trabajo en equipo con ellos, información permanente.
4. Gestión: trabajo en equipo, organización, registros.
5. Personal adecuado: capacitación, relación con los y las estudiantes, creatividad.
6. Ambiente físico: seguro y adecuado para logros esperados.

Un **sistema educativo de calidad** es aquel que:

- Favorece el funcionamiento de centros educativos de calidad, maximizando su capacidad para alcanzar los mejores resultados.
- Asegura la mejor educación posible para toda la población escolar, en especial la de los y las estudiantes con necesidades educativas especiales.

Para concluir esta sección y volviendo al estudiante y a los procesos de enseñanza y aprendizaje, diversos estudios e investigaciones relativos a la calidad de la educación (UNESCO: 2004), han concluido que los siguientes **factores están asociados a la calidad de la educación** en los países en desarrollo, es decir, que tienen una repercusión positiva en la adquisición de conocimientos por parte de los y las estudiantes:

1. Considerar, para todos los efectos, la condición socio-económica de los y las estudiantes

pues esta influye siempre en los resultados de la educación.

2. Reconocer que están condenados al fracaso los modelos de reforma educativa que se caracterizan por la uniformidad y no tienen en cuenta las múltiples desventajas que deben afrontar muchos educandos.
3. Incrementar el gasto para suministrar libros de texto.
4. Reducir la proporción de alumnos y alumnas por maestro.
5. Perfeccionar la formación de los educadores y las educadoras.
6. Realizar una inversión constante en la mejora de la profesión docente.
7. Mejorar las instalaciones, renovar y construir aulas.
8. Otorgar gran importancia a la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje, a los procesos de interacción entre educandos y educadores y a la forma en que todos ellos sacan el mejor partido de los materiales pedagógicos.
9. Considerar el tiempo lectivo como correlato fundamental del aprovechamiento escolar, aplicando el criterio internacional de 850 a 1000 horas de instrucción anuales para todos los y las estudiantes.
10. Fortalecer el aprendizaje de la lectura y la escritura como medio esencial para dominar las demás materias y uno de los mejores instrumentos para formular premisas sobre los resultados del aprendizaje a largo plazo.
11. Desarrollar una enseñanza estructurada que combine la instrucción directa con la práctica orientada y el aprendizaje autónomo en un contexto acogedor para los y las estudiantes.

12. Asegurar la calidad y disponibilidad de material de aprendizaje en las instituciones educativas pues influye muy considerablemente en lo que pueden hacer los educadores y las educadoras.

Todo lo anterior se debe desarrollar y valorar en función de un **modelo educativo** consensuado y aprobado como la opción educativa del país; es decir, el tipo de educación que el país, oficialmente, haya definido como deseable. Pero además, deberá establecerse un marco para el análisis de la calidad que permita especificar sus diferentes dimensiones, métodos de medición que permitan determinar y evaluar las variables importantes y un marco para la mejora que abarque todos los elementos interdependientes del sistema de educación y permita identificar las posibilidades de cambio y reforma (UNESCO, 2004: 38).

1.2 Definición de un modelo educativo

El modelo educativo que explicita desde sus niveles más generales hasta los más específicos el tipo de educación que la sociedad desea para los niños, las niñas y los jóvenes del país, es el referente obligado para desarrollar los procesos educativos y para evaluar la calidad de la educación.

En un sentido general, un modelo es una construcción simbólica ideal, un sistema de referencia general, sobre una determinada realidad. Desde esta visión, es una suerte de construcción propositiva, una propuesta de concepción del funcionamiento, en este caso del sistema educativo como un todo estructural. Como construcción simbólica, ese sentido está definido por ser un referente general que orienta las prácticas concretas que modifican el objeto real. En el ámbito educativo la estrategia de cambio se orienta hacia la idea

de un **modelo educativo** que, como construcción ideal se constituye, desde un punto de vista metodológico, en el **referente que define los principios y criterios y orienta las acciones concretas tendentes al cambio del sistema educativo.**

Estas consideraciones refuerzan la noción del cambio educativo como un cambio a gran escala que afecta la política educativa, los objetivos, las prioridades y el conjunto de medios y acciones del sistema educativo. En esta dirección adquiere un significado estratégico el implementar el conjunto de modificaciones al sistema educativo costarricense que se plantea en este documento, en aras de establecer las condiciones para una transformación educativa integral.

Un sistema educativo se puede visualizar en **cuatro componentes o subsistemas** integrantes del modelo general. Para cada subsistema existe un modelo teórico ideal, que desde sus interrelaciones teórico-funcionales configuran el modelo educativo.

Los cuatro componentes o subsistemas del modelo educativo son:

- el modelo de fines y opciones educativas;
- el modelo pedagógico;
- el modelo curricular; y
- el modelo de gestión institucional en varios niveles.

Los tres primeros corresponden al núcleo básico de los procesos educativos que se realizan en distintos niveles, en el contexto social en el que tiene lugar la acción educativa. El último está relacionado con la dimensión de gestión administrativa institucional propiamente tal.

El modelo educativo, en su dimensión sustantiva, comprende, pues:

- los aspectos teleológicos (fines, principios, grandes objetivos, opciones educativas);
- los fundamentos sociopolíticos como intencionalidad simbólica (ideología política, proyecto-histórico social, modelo social al que se propende, funciones socio-políticas, socioculturales y económicas que se traducen en los niveles y modalidades educativas);
- las concepciones pedagógicas y los principios que sustentan la acción social educativa (los objetivos de aprendizaje según los niveles y modalidades educativas, en concordancia con la dimensión teleológica de la educación);
- la organización de la enseñanza con arreglo a ciertos criterios de estructuración del conocimiento;
- la orientación del aprendizaje en función de criterios de construcción del conocimiento;
- el uso de las tecnologías educativas y, en particular, las tecnologías de la información y comunicación con arreglo a fines;
- los criterios de formación de educadores;
- el sistema de evaluación en correspondencia con la orientación del aprendizaje; y,
- las formulaciones curriculares que traducen las concepciones y principios pedagógicos en planes y programas de estudio y textos educativos como elementos mediadores de las políticas educativas.



Si bien el modelo pedagógico es nuclear dentro del modelo educativo, su naturaleza, su composición, su organización, están supeditadas en sus interrelaciones al **modelo de fines y opciones educativas** que lo determina en su intencionalidad simbólica. Asimismo, por la dimensión práctica el modelo pedagógico, por su carácter de intermediación, determina el **marco**

curricular, la organización escolar y su **modelo específico de gestión** y, en definitiva, las relaciones de enseñanza y aprendizaje y el conjunto de las prácticas educativas.

La concepción general de funcionamiento del modelo educativo requiere que su sistema de gestión tenga una correspondencia integral y eficaz con sus dimensiones sustantivas; en este sentido, comprende varios niveles: el global, integrado por las instancias superiores de toma de decisiones (Consejo Superior de Educación y el Ministro o Ministra con sus instancias de dirección, en el caso costarricense); el nivel de gestión organizacional-institucional (instancias de asesoría y apoyo logístico, desde el nivel central hasta el regional y de circuito); y el de gestión de centros educativos con sus funciones de organización escolar (como apoyo a los procesos educativos).

La puesta en marcha se puede realizar por medio del desarrollo de modelos operativos que integren los planteamientos pedagógicos, curriculares y de gestión en los centros educativos de niveles y características similares.

El diagrama 8 expresa gráfica y dinámicamente los componentes de un modelo educativo.

Un proceso de cambio educativo que tenga como referente un modelo educativo como el que se ha descrito, debe atender a los criterios organizacionales y funcionales de integralidad y coherencia que eviten visiones y prácticas fragmentadas y desarticuladas en el funcionamiento general y el de sus diversos niveles y componentes.

El modelo educativo que se defina debe ser autoadaptable, flexible, dinámico, gradual y progresivo, de acuerdo con los cambios sociales y las ciencias de la educación; sin embargo, al introducir modificaciones en sus distintos componentes con el fin de actualizarlo, estas deben mantener la congruencia con el todo y con el resto de sus partes.

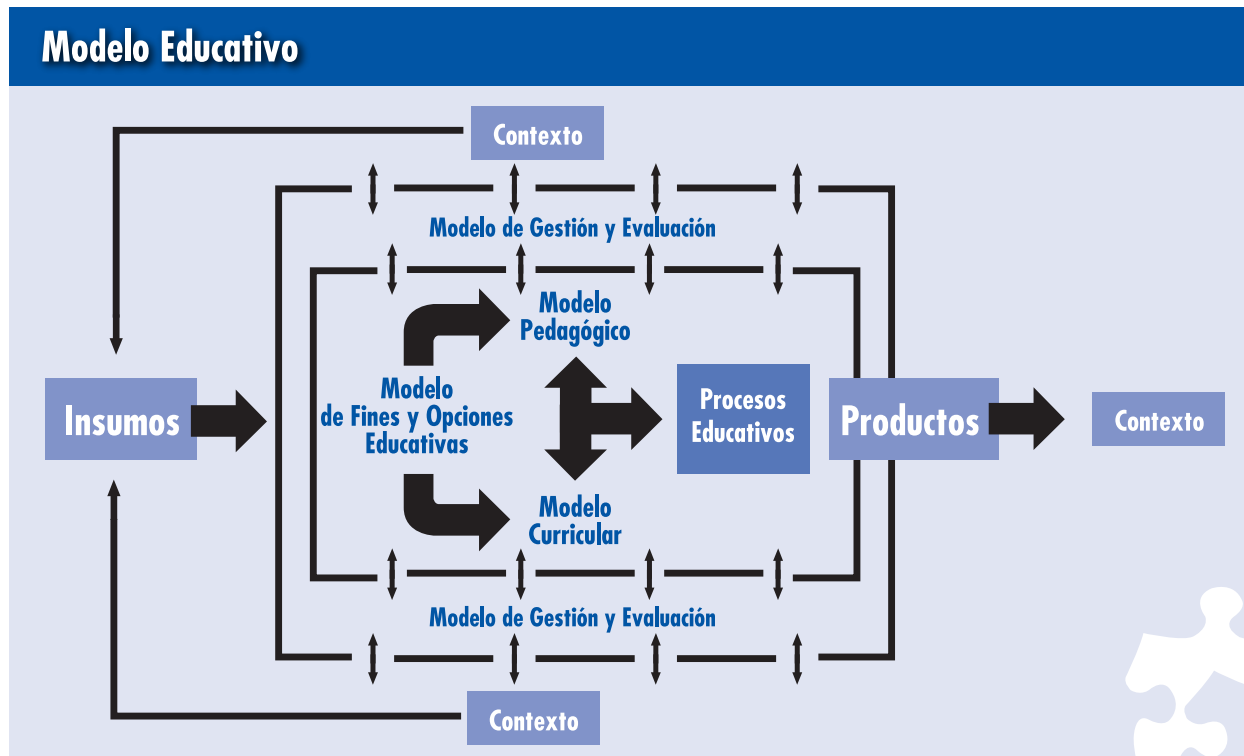


Diagrama 8: Modelo educativo.

Para recapitular y explicitar la **posición** que se asume en este documento como base para este trabajo, una propuesta de cambio orientada a mejorar la calidad de la educación debe partir de que:

1. La calidad de la educación debe visualizarse desde el estudiante, como un fin de la educación. Con el objetivo de formar estudiantes que reciban una educación de calidad, debe valorarse el trabajo de aula donde se realizan los procesos de enseñanza y aprendizaje, el trabajo del centro educativo y el trabajo del sistema educativo. El concepto de equidad es parte del concepto de calidad: no es posible plantearse la calidad como objetivo, si no se tienen presentes las desigualdades por superar a nivel de los insumos, de los procesos y de los resultados, sobre todo a partir de las condiciones sociales, económicas, culturales y educativas de las que provienen y en las que viven los y las estudiantes. A pesar de que generalmente en las
2. referencias a la calidad de la educación solo interesan sus resultados cuantitativos, esta debe abordarse integralmente, valorando la calidad de los insumos y de los procesos para así poder explicar los resultados cuantitativos y cualitativos.
2. Un modelo educativo debe ser el referente orientador de la educación del país y el referente principal de la calidad de la educación. Este modelo, en sus cuatro componentes –modelo de fines y opciones, modelo pedagógico, modelo curricular y modelo de gestión institucional– debe explicitar de forma clara y coherente las orientaciones y los lineamientos generales y específicos que encaucen el trabajo del sistema educativo, de los centros educativos y de aula. El modelo de gestión institucional debe facilitar la ejecución de los aspectos sustantivos de la educación, definidos en los modelos de fines y opciones, pedagógico y curricular, en sus distintos niveles: nacional, regional y local.

3. Los estudiantes, niños, niñas, adolescentes, personas jóvenes y personas adultas de todo el país, deben ser el eje de cualquier cambio o mejoramiento que se proponga en educación: los distintos medios que utiliza la educación (planes, programas, materiales educativos, disposiciones, leyes, reglamentos, etc.) deben concebirse en función del futuro de los niños, jóvenes y adultos del país, de que sean expuestos a oportunidades educativas que les permitan desarrollarse de manera tal que tanto ellos individualmente como el país, tengan un futuro mejor.
4. Es en las aulas de los centros educativos donde se realizan los procesos de enseñanza y aprendizaje, es decir, donde se debe apuntar para lograr cambios significativos que incidan sobre la calidad de la educación. Todo lo demás, estructuras, recursos y personas del aparato educativo deben concebirse y trabajar en función de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje en las aulas; incluso es importante tener claro que el aparato educativo no debe restar recursos que se requieren en las aulas, para su propio funcionamiento. Por lo tanto, un sistema educativo es de calidad cuando logra que los centros educativos que lo conforman sean centros de calidad.
5. En manos de los y las docentes está la calidad de la educación. Por esta razón es prioritario en un proceso de cambio en educación, ocuparnos de manera preferencial de los educadores y las educadoras: de su selección, de su formación, de su constante actualización, pero también de proveerles de condiciones de trabajo aceptables y de garantizar que su trabajo les permita realizarse como personas, para que estén permanentemente motivados y entusiasmados con la labor que realizan. De esta manera no solo la realizarán mejor sino que transmitirán este entusiasmo y motivación a sus estudiantes. Numerosos estudios han demostrado que uno de los elementos que ejerce mayor influencia en el logro de los estudiantes es la calidad de la enseñanza y, por tanto, la calidad de los educadores: sus métodos de enseñanza, la especialidad en el contenido que desarrollan, su motivación y actitudes, así como las expectativas positivas respecto al trabajo de sus estudiantes. Por esto, organismos internacionales como la UNESCO señalan que para poder lograr los objetivos de la educación para todos, los gobiernos y la comunidad internacional deben tomar las acciones necesarias para mejorar la cantidad y la calidad de los contingentes nacionales de docentes, de manera que en cada aula haya un educador bien formado y efectivo, capaz de lograr los objetivos de la educación.
6. Todos aquellos que tienen un interés compartido –miembros de la comunidad, padres de familia, educadores, estudiantes– por la educación de niños, niñas y adolescentes a nivel local de centro educativo, conforman una comunidad educativa. No se puede olvidar que la educación es responsabilidad de todos. Al interior de esa comunidad se pueden expresar distintas posiciones; sin embargo, su unidad radica en el interés común por una buena educación. El director o directora de la institución puede ser el facilitador y animador de su funcionamiento.
7. Criterios como los siguientes deberán servir de base para el desarrollo de indicadores de una educación de calidad: equidad educativa, formación para la vida, funcionalidad del conocimiento, actitudes positivas en el ejercicio de la ciudadanía, creatividad docente, resultados de las innovaciones educativas para el mejoramiento del aprendizaje, correspondencia entre el sistema de enseñanza (estrategias de aprendizaje) y el sistema evaluativo, rendimientos académicos (resultados de los aprendizajes), eficiencia en la gestión de apoyo a los procesos de enseñanza y

aprendizaje, eficacia en la gestión organizacional, eficiencia en el uso de los recursos institucionales, vinculación del centro escolar con su entorno comunitario y vinculación con la economía y el mundo del trabajo.

8. Los cambios que se introduzcan en la educación, parciales o totales, deben asegurar el mejoramiento permanente de la calidad de la educación, teniendo siempre como referente el modelo educativo. Los procesos de cambio no se realizan por decreto, deben planificarse, instrumentarse, operacionalizarse y deben ser flexibles; el factor tiempo es fundamental para que los procesos de cambio sean exitosos; los cambios no pueden estar sujetos al tiempo político "corto" pues los cambios en educación implican cambios en las personas y sus resultados no se pueden esperar en el corto plazo; los resultados de los cambios en educación se podrán percibir en el largo plazo. Estos deben someterse a procesos evaluativos permanentes y de sus resultados.
9. Los cambios en educación deben contar con la participación de los involucrados –sectores sociales, trabajadores y trabajadoras de la educación, padres y madres de familia, estudiantes– según el cambio, durante todas las etapas del proceso. Solamente mediante el convencimiento sobre la necesidad del cambio y la participación activa en sus distintas etapas, se puede asegurar el éxito. Como muy bien lo expresa Daniel Filmus, investigador de FLACSO y actual ministro de Educación de Argentina, existe una crisis generalizada y es necesario llegar a acuerdos producto de una amplia participación y "no puede[n] ser únicamente producto de la capacidad de las autoridades educativas para ser obedecidas por sus propios atributos, sino de la capacidad de todos los actores del proceso educativo de articularse en dirección de llevar adelante los cambios, sin amenazas constantes a la interrupción del proceso que siem-

pre produce incertidumbre en el conjunto de la sociedad" (Filmus, 1995: 21-22).

2. Un modelo educativo y una política de Estado para Costa Rica

"Concebimos a la educación como el medio principal para enfrentar con éxito los retos mencionados [la promoción y consolidación de un desarrollo económico y social sostenido y sostenible, la profundización y ampliación de los procesos de integración en un marco de regionalismo abierto, y su inserción en un mundo en profunda transformación a causa, especialmente, de la revolución científica, tecnológica y productiva]. El acceso del conjunto de la población a los valores, conocimientos y competencias que brinda el sistema educativo se constituye en un elemento imprescindible para garantizar la estabilidad y permanencia de las instituciones democráticas, la participación política, económica, social y cultural, en particular para los grupos más desposeídos, y como parte de la lucha contra la pobreza." También señalaban que "Las políticas educativas deben ser políticas de Estado, basadas en el consenso y la participación de todos los sectores sociales, a fin de garantizar el acceso a la educación a toda la población sin distinción alguna." Y, con relación al mejoramiento de la calidad de la educación indicaban que "no debe hacerse desatendiendo el principio de la equidad. En este sentido, el desarrollo de una enseñanza que promueva una auténtica igualdad de oportunidades y posibilidades, evitando toda forma de exclusión de los sectores menos favorecidos, constituirá una garantía de cohesión social, asegurando igualdad de oportunidades educativas y productivas a la mujer, la incorporación y participación de los jóvenes, la autoidentificación cultural y lingüística para el desarrollo integral de las poblaciones indígenas y la valorización del pluralismo cultural y de la convivencia multiétnica". Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado, 1995.

2.1 Introducción

Costa Rica es un país que ha alimentado la convicción de que la educación es un factor clave del proceso de desarrollo, del bienestar de las mayorías, de la movilización social y de la convivencia democrática. En efecto, el país ha cifrado siempre, a lo largo de toda su historia y en la actualidad, grandes esperanzas en la educación. Se le mira a esta como el elemento clave para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la formación de las personas, para su realización personal y social, como recursos humanos para el desarrollo y como partícipes de la construcción de una sociedad más justa y equitativa para todos.

Los retos que se le presentan a la educación costarricense son inmensos. La educación podrá responder a ellos, si se somete a grandes y profundas transformaciones. Para esto es preciso un acuerdo nacional con el compromiso real y efectivo de dotar a la educación de las orientaciones y condiciones necesarias para que pueda responder a las expectativas y tareas que se le encomienden. La educación costarricense debe replantearse efectivamente como un elemento central dentro de las estrategias de desarrollo y las políticas de bienestar del Estado costarricense, a partir de un acuerdo sobre las siguientes bases:

- La educación es factor indispensable para el desarrollo humano, social, político y económico del país, por lo que constituye una prioridad nacional y representa la inversión más importante para el futuro del país.
- La educación es responsabilidad de toda la sociedad por lo que los distintos agentes educativos (familias, iglesias, medios de comunicación social, productores de programas audiovisuales, musicales y de juegos, entre otros) deben ofrecer oportunidades significativas para la formación de la juventud; asimismo, todas las personas, organizaciones, instituciones y empresas del país

debe contribuir a lograr los objetivos de una mejor y más equitativa educación para todos.

- El Estado costarricense cumplirá con eficiencia y eficacia y con la participación y colaboración de distintos sectores de la sociedad, su responsabilidad como garante del derecho a una educación de calidad para todos, asegurando igualdad de acceso, permanencia y éxito a los y las estudiantes de todos los niveles y modalidades de la educación.
- El Estado costarricense velará por la complementación de la educación con otras políticas públicas dirigidas a una reducción de las desigualdades, del desempleo y de la pobreza, mediante acciones compensatorias tanto desde la educación como desde otros sectores sociales y económicos.
- El Estado dotará a la educación de los recursos presupuestarios necesarios para realizar los cambios que requiere para responder a las expectativas, así como para mantener procesos permanentes de mejoramiento de la calidad de la educación.
- La rendición de cuentas es responsabilidad social frente a la inversión, por lo cual el sistema educativo en todos sus niveles y modalidades, sistemas de gestión, funcionarios y educadores cumplirán con esta responsabilidad social.
- El modelo de gestión educativa que opere en los niveles nacional, regional y de institución educativa responderá a la naturaleza y necesidades propias de un servicio educativo de calidad para todos.
- La formación, selección y actualización de los recursos humanos que tienen a cargo la educación del país, en todos sus niveles y modalidades, se regirá por los más altos criterios de calidad.
- Las transformaciones en educación no son objetivos en sí mismas; se proponen mejorar la calidad de la educación costarricense y se concebirán en función de un claro proyecto de desarrollo humano y de desarrollo nacional.



Un acuerdo de esta naturaleza surtirá efecto solo si se crean las condiciones para hacerlo posible. Entre ellas, las siguientes:

- Una política social y económica de los gobiernos que favorezca condiciones para la construcción de una sociedad más justa y solidaria y acciones dirigidas a compensar a las poblaciones en condiciones de pobreza.
- Una efectiva coordinación intersectorial y sectorial entre las distintas instituciones del Estado.
- Identificación de las áreas a las que se deben aplicar políticas y acciones compensatorias para favorecer el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en la educación.
- Dotación de los recursos presupuestarios que requieren las transformaciones que deben efectuarse en educación, así como el establecimiento de condiciones para el mejoramiento permanente de la calidad de la educación asegurando un incremento significativo, progresivo y sostenido.
- Establecimiento de sistemas de evaluación y control de calidad que permitan dar seguimiento a los sistemas de gestión, a los sistemas de enseñanza y aprendizaje así como a los funcionarios administrativos, docente administrativos y docentes que laboran para el sistema educativo nacional, con el fin de lograr los objetivos propuestos y de rendir cuentas a la sociedad.
- Disposición para analizar y modificar la estructura y funciones del aparato educativo en sus distintos niveles y proponer las modificaciones legales que correspondan.
- Definición de criterios de calidad para la formación, selección y actualización de los recursos humanos que tienen a cargo la educación del país en todos los niveles y modalidades e invertir en acciones de emergencia para su actualización.

- Efectuar las transformaciones que se requieren para lograr una educación de calidad que sean congruentes con un modelo educativo nacional.
- El compromiso ciudadano y la participación de las fuerzas vivas de la sociedad en el proceso de transformación.

2.2 Rasgos generales del modelo educativo y sus componentes

En la actualidad, el sistema educativo costarricense carece de un modelo que oriente su rumbo. De manera errática ha sido objeto de múltiples intentos de reforma e innovación en lo curricular, en la oferta, en lo pedagógico y en la gestión. La ausencia de modelo torna inconexas estas reformas e innovaciones. Metafóricamente hablando, el sistema tiende a asemejarse a un archipiélago y el modelo que subyace a una colcha de retazos.

Un modelo educativo para mejorar la calidad de la educación, a partir del concepto de calidad enunciado anteriormente, ciertamente contribuirá desde la educación a la construcción de un proyecto de país.

A su vez, personas con más y mejor educación contribuirán a lograr que ese proyecto de país evolucione y progrese en la dirección en que apunten tanto el proyecto de país como el modelo educativo. Elementos clave a considerar en la forja del modelo educativo costarricense son:

- La formación humana, intelectual y social de los y las estudiantes.
- La formación para la vida y la convivencia democrática de los estudiantes.
- El trabajo de aula y abordaje metodológico intra/extra clase para lograr el aprendizaje de los y las estudiantes.

- La integralidad del planteamiento educativo de cara a la atención de retos del presente y el futuro.
- La formación y actualización permanente de los responsables de la formación.
- La necesidad de nutrirse de distintas tendencias y experiencias a nivel mundial.
- El diseño de mecanismos que aseguren un sistema de mejoramiento permanente de la calidad de la educación.
- La superación de los problemas actuales de la educación y, sobre todo, la superación de las brechas y desigualdades del sistema.
- Una oferta educativa remozada y a tono con los retos que demandan las nuevas sociedades del conocimiento en el siglo XXI.

2.3 Sobre un proyecto de país y la necesidad de un modelo educativo

La discusión actual acerca de la formulación de una política educativa de Estado y de un modelo educativo nacional presupone una interrogante de partida: ¿para qué?, seguida de otra relativa a ¿qué tipo de sociedad y de proyecto de país se quiere contribuir a forjar? La calidad, el tipo y la pertinencia de la educación no se pueden desligar del proyecto de nación que se proponga un país determinado. La educación por sí misma no produce el cambio, pero ningún cambio social es posible sin la educación.

El para qué de una política de Estado en educación es claro. Se trata de romper con la tendencia al cambio constante de rumbo en los planes, programas y acciones del sistema educativo, factores que se encuentran en la base de la fragmentación del sistema y de sus erráticos resultados. Es, concretamente, una manera

de asir el sistema a una estrategia de largo aliento capaz de involucrar a las diversas administraciones gubernamentales, con los ajustes y rectificaciones en cada momento, así como a la ciudadanía en su conjunto, de modo tal que la educación pueda acompañar e incidir efectivamente en los procesos de desarrollo.

Respecto al tipo de sociedad que se pretende contribuir a forjar con y desde la educación, ha de reconocerse la vigencia de textos como los fines y propósitos de la educación nacional expresados en la Ley Fundamental de Educación y en la Constitución Política que nos rige. Pero al mismo tiempo han de valorarse, en toda su extensión, las transformaciones en la arena internacional y nacional que ameritan dar contenido y especificaciones nuevas a tales definiciones a partir del trabajo de aula mismo.

En concreto, la Costa Rica actual se desenvuelve en el contexto de las nuevas sociedades de la información y el conocimiento, bajo una economía crecientemente globalizada, fuente de retos formidables a la educación como proceso social y a los sistemas educativos formales.

Las preguntas de ¿hacia dónde va Costa Rica? y ¿hacia dónde va la educación costarricense? se encuentran profundamente entrelazadas. En este punto emerge una dificultad: la imagen de un proyecto de país se ha resquebrajado en los últimos años, tornándose imperiosa la necesidad de abrir espacios de deliberación y diálogo social capaces de dar forma a nuevos arreglos sociales que sustenten una visión compartida.

Aproximaciones y esbozos de respuestas a tales interrogantes y desafíos provendrán de diversas fuentes, incluyendo el propio sistema educativo. Por tradición, el proyecto de país que alberga el sistema educativo costarricense es uno de carácter inclusivo, orientado a brindar oportunidades de realización a todas las personas. Un país que aspira a altas metas de desarrollo

sostenible, tanto en lo material como en lo espiritual; a garantizar el pleno cumplimiento de todos los derechos de las personas, sin discriminación alguna; a la ampliación de su democracia; al desarrollo de formas de convivencia solidaria; y al respeto a la diversidad.

Las nuevas formas de producir, comunicarse y organizarse de la sociedad exigen hoy al sistema educativo formar a sus alumnos con mayores capacidades de abstracción, de elaboración del conocimiento y de pensar en sistemas; con mayores capacidades de experimentar y de aprender a aprender; de comunicarse y de trabajar colaborativamente; con mayores capacidades de resolución de problemas, de manejo de la incertidumbre y adaptación al cambio.

Pero el presente y el futuro agregan también desafíos en el orden de los valores, cada vez más agudos frente a la crisis de la familia y la crisis de sentido en la sociedad de inicio de siglo. En este ámbito el desafío de la educación es el de formar en valores que contribuyan a la integración social y la solidaridad, así como a la profundización de la convivencia democrática.

La conformación de un modelo educativo y de una política educativa de Estado propende a enfrentar los principales desafíos que experimenta el país en educación y a dar viabilidad a la concreción de grandes aspiraciones y metas.

Costa Rica es una sociedad que históricamente ha apostado por la educación, pero que se encuentra en la actualidad obligada a repensar su sistema educativo y a enfrentar la complejidad de los nuevos tiempos. En ese contexto, una gran aspiración nacional –compartida por los más diversos sectores sociales– es la de desarrollar, consolidar y mantener actualizado un sistema educativo de calidad e inclusivo.

La base más sólida e importante para diseñar un nuevo modelo educativo está contenida en el Título VII de la Constitución Política, en los Fines de la Ley

Fundamental de Educación y en la política educativa vigente: la Política educativa hacia el siglo XXI, incluida en el Anexo 1. Lo que se propone en este documento se enmarca en este contexto y se adelanta, como un aporte para la formulación de ese tan necesario modelo educativo que le dé orientación, dirección y coherencia a la educación nacional.

Las orientaciones generales reflejan el tipo de sociedad y el tipo de persona que se quiere formar y conducirán las decisiones sobre las opciones educativas y sobre la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades de la educación. También se reflejarán en las formas de gestión de la educación en los distintos tipos de centros educativos, para facilitar la puesta en práctica de la educación que se quiere promover.

Seguidamente se esbozan algunos principios y características generales como parte del modelo educativo; sin embargo, este es solamente el nivel de mayor abstracción. Es preciso lograr integralidad y coherencia en cada uno de sus componentes y entre todos ellos. Esto quiere decir que si se propone en las orientaciones generales que la educación debe ser crítica, creativa y flexible, fomentar el pensamiento divergente, formar para la consideración y análisis de alternativas y para la toma de decisiones, los planteamientos pedagógico y curricular deben ser congruentes con lo anterior y no fundamentarse solamente en directrices de obligatorio cumplimiento. Esto se deberá traducir al nivel en que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje de manera que permitan que el mismo docente pueda ser crítico, creativo, flexible, aplicar el pensamiento divergente, considerar y analizar alternativas y tomar decisiones, pues el docente no podrá formar a sus estudiantes en aquello que no practica.

En consecuencia, los lineamientos que emanan de órganos superiores señalarán con claridad en qué aspectos tiene el educador márgenes para desarrollar su trabajo con flexibilidad y en cuáles debe cumplir con directrices obligatorias.

Al igual que en el terreno del desarrollo, se habla de la necesidad de forjar un modelo o un estilo de desarrollo capaz de enfrentar las exigencias de un mundo globalizado y de las nuevas sociedades del conocimiento; es evidente que la educación requiere de un marco general de políticas o de un modelo orientador con el fin de cumplir con las elevadas metas que se le imponen socialmente en términos de mecanismo de generación de oportunidades para la procura del bienestar, así como de integración social y movilidad social ascendente.

Como en muchos otros ámbitos, en materia de educación Costa Rica ha de trazar su propio camino y forjar, en consecuencia, un modelo educativo que recupere el pensamiento y las mejores contribuciones de sus grandes maestros y maestras y que al mismo tiempo se encuentre a tono con los avances en las ciencias de la educación. ¿Qué rasgos y atributos ideales tipificarían este modelo?

El modelo educativo deberá asegurar la coherencia interna y externa del sistema y que no haya contradicciones entre distintos lineamientos que rigen la educación así como la calidad de la oferta educativa, su diversidad, flexibilidad y dinamismo, para que permanentemente ofrezca a los estudiantes de distintas zo-

nas del país y con distintos estilos, intereses y ritmos de aprendizaje, lo que requieren para realizarse como personas y para contribuir a la sociedad.

En concreto, el proceso de formulación de un modelo educativo nacional debe, en su afán por actualizar y dar coherencia a la educación nacional, enfrentar y responder a una serie de **retos**, entre ellos, los siguientes:

- Ofrecer orientaciones para la solución de los problemas de la educación nacional que se han identificado por medio de múltiples diagnósticos y de los resultados de investigaciones a escala nacional e internacional.
- Considerar, en la medida en que sean congruentes con el modelo educativo, las diversas y múltiples propuestas que grupos, organizaciones y personas han estado presentando por mucho tiempo como alternativas de solución a los problemas o de necesidad de cambio y orientación para el futuro.
- Tomar en cuenta la realidad nacional, local y comunitaria en la que se realiza el proceso educativo con sus necesidades, aspiraciones y condiciones y propiciar la inclusión y la movilidad social ascendente, así como el entorno internacional.

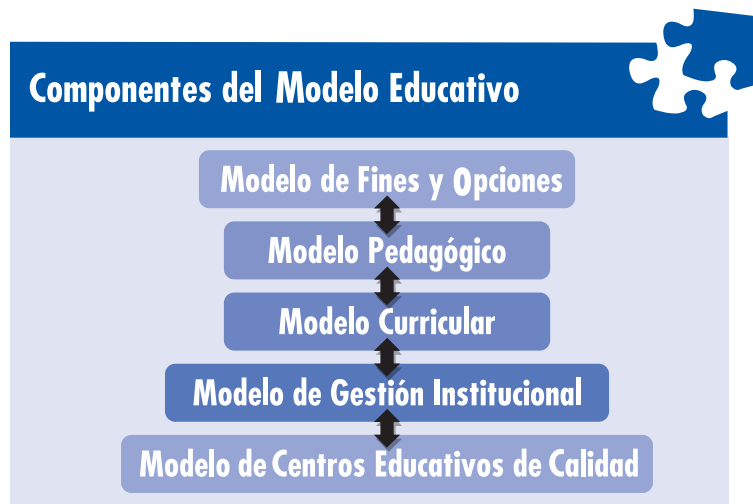


Diagrama 9: Componentes del modelo educativo.

- Considerar las grandes tendencias internacionales en el campo de la educación, a la que se le presentan nuevos retos y caminos alternativos.

El modelo que se propone se integra a partir de cuatro componentes: el modelo de fines y opciones, el modelo pedagógico, el modelo curricular y el modelo de gestión institucional; estos, a su vez, desembocan y se integran en diversos modelos de centros educativos de calidad (diagrama 9). A continuación se presentan algunos de los grandes rasgos de cada uno de estos componentes.

2.4 Modelo de fines y opciones

Los fines y las opciones del modelo se plantean a la luz del Título VII de la Constitución Política, de los fines de la Ley Fundamental de Educación y de lo establecido por la Política Educativa hacia el Siglo XXI. Se trata de una complementación y actualización de las necesidades de la Costa Rica de hoy y a sus aspiraciones para el futuro.

En relación con los **fines**, el modelo debe definir el tipo de persona que se desea formar como ciudadano de este país, incorporando los valores propios del ser costarricense así como los conocimientos, las actitudes, las destrezas y habilidades individuales y sociales que requiere para desenvolverse y desarrollarse en el mundo actual y para participar y aportar a la construcción de la sociedad costarricense presente y futura. El cultivo sistemático de valores como la convivencia pacífica, la tolerancia, la solidaridad, la deliberación informada y el diálogo será labor permanente de la educación en todos los ciclos y modalidades. De igual forma, la educación estará enraizada en lo mejor de la cultura e identidad nacional, aprovechando también los aportes de la cultura universal. Se aspira a lograr una educación inclusiva, haciendo de cada centro edu-

cativo un espacio de encuentro e integración social, potenciador de la convivencia democrática.

La formación de los niños, las niñas y los jóvenes en Costa Rica debe responder a las más altas aspiraciones de la sociedad costarricense con relación con su futuro. Debe ser una formación articulada, que se inicia con los niños y niñas en los niveles de su educación inicial y primaria y continúa con la formación de los y las jóvenes en la enseñanza secundaria y otras modalidades y opciones educativas abiertas a esta población. Los principios que se consignan a continuación deben orientar e integrarse a los planes y programas educativos y a las actividades formativas que se realizan en las instituciones de manera que los niños y niñas, jóvenes y adultos que participan en la educación formal vayan construyendo y desarrollando en sus vidas, los conocimientos, las habilidades, destrezas y actitudes correspondientes.

Principios fundamentales para la formación de niños, niñas y jóvenes en Costa Rica

- Propiciar el desarrollo de una personalidad sólida y un proyecto de vida sustentados en una perspectiva ética como sujeto libre y responsable.
- Desarrollar su autonomía personal en libertad y respetando los derechos de los demás.
- Elevar su nivel de conciencia, encauzando el asombro, la curiosidad y el deseo de descubrir que le son propios.
- Desarrollar el sentido crítico y las capacidades de comprender, analizar, interpretar, explicar y crear.
- Desarrollar las competencias que le permitan interactuar de manera comunicativa y cooperativa con otros, para satisfacer necesidades colectivas y desarrollar lazos afectivos.
- Participar creativamente en la producción, reconstrucción y transformación de la cultura.

- Desarrollar la capacidad para la comprensión de los cambios y para vivir en la incertidumbre que estos pueden producir, para estimular la creatividad y la innovación frente a los retos que el futuro le depara.
- Desarrollar un sentido de conciencia y de responsabilidad tanto hacia el género humano como hacia la naturaleza.
- Desarrollar una sólida identidad de género, respetando las diversas construcciones.
- Aprender durante toda la vida, reconociendo que lo esencial es la capacidad para adquirir el conocimiento y para manejarlo en contextos alternativos.
- Aprovechar la incertidumbre y el error como oportunidades de aprendizaje.
- Participar y construir comunidad en el marco democrático de una ciudadanía responsable y emprendedora.
- Desarrollar valores como la tolerancia, la solidaridad, la colaboración, el respeto a la diversidad, la corresponsabilidad social, la paz.
- Aprender a tomar decisiones coherentes con sus principios de vida y con una perspectiva ética.
- Desarrollar enfoques alternativos para el análisis y la solución de problemas.
- Comprender la complejidad del mundo a partir de su propio proceso de construcción de conocimientos y del desarrollo de enfoques y competencias interdisciplinarias.
- Adquirir conocimientos y desarrollar competencias relevantes para el desempeño de un trabajo o profesión, la vida cotidiana y la participación ciudadana.
- Desarrollar la curiosidad intelectual y la capacidad inquisitiva como punto de partida para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica y para las transformaciones sociales orientadas hacia la promoción del bienestar del conjunto de la sociedad.

Con respecto a las **opciones**, la educación costarricense deberá atender las características, necesidades y aspiraciones de los educandos y sus familias, de sus comunidades y del país, para lograr así una mejor calidad de vida para las personas y propiciar un desarrollo sostenible para el país. La diversificación de opciones y modalidades educativas con claras conexiones con el mundo del trabajo y la vivencia de las comunidades podrán ofrecer a los y las jóvenes la preparación necesaria para incorporarse al mundo laboral de acuerdo con la realidad del país y del mundo y desarrollar las competencias que requieren para realizarse individualmente, para convivir con otros seres humanos y seres vivos en general y para aportar a la construcción permanente de la sociedad.

A continuación se exponen las características generales que tendrá la **oferta** del sistema educativo costarricense:

Costa Rica contará con un sistema educativo de calidad e inclusivo, capaz de:

- Elevar el perfil educativo de la población costarricense.
- Generar igualdad de oportunidades y propender a la formación de ciudadanía.
- Desarrollar acciones para lograr acceso equitativo a todas las oportunidades de educarse.
- Reconocer oportunidades de desarrollo en las diferencias personales y culturales que presentan todos los participantes de la oferta educativa costarricense.
- Potenciar la convivencia democrática y la integración social.
- Difundir lo mejor de la cultura universal y nacional, fortaleciendo la identidad propia.
- Promover y fortalecer una cultura de formación a lo largo de toda la vida.
- Contribuir a la transformación de la información en conocimiento así como al desarrollo de la ciencia y la tecnología.



- Estimular el pensamiento crítico y la fluidez tecnológica en la ciudadanía.
- Brindar acceso a los códigos de la modernidad y a los compromisos éticos y sociales asociados a la convivencia pacífica.
- Satisfacer los requerimientos productivos del proceso de desarrollo sostenible.
- Renovarse permanentemente a la luz de las transformaciones económicas y sociales así como del desarrollo de las ciencias de la educación en un marco de deliberación democrática.
- Acreditar sus instituciones, programas y docentes con base en parámetros de calidad internacionalmente aceptados.
- Armonizar sus diversos niveles y ciclos bajo la guía de una política educativa de Estado.
- Formar para el ejercicio de la democracia, el fomento del respeto ajeno y la búsqueda de soluciones no violentas.
- Impulsar una concepción de persona humana como ser activo, esto es, como sujeto sensible, eficiente, racional, crítico, activo y ético, constructor(a) de su propio destino.
- Satisfacer los criterios de pertinencia individual y social.



A mediano plazo resulta urgente una transformación profunda de la oferta educativa del país que satisfaga criterios de pertinencia individual y social que considere su relevancia para los niños, niñas y jóvenes que asisten al sistema educativo y para la sociedad a la que deberán incorporarse y aportar.

De acuerdo con las grandes orientaciones, se deberá redefinir las opciones y ofertas específicas del sistema educativo nacional en sus distintos niveles y modalida-

des, detallando cuáles son sus grandes propósitos y cuál debe ser la oferta específica para:

- La educación de la primera infancia.
- La educación primaria.
- La educación secundaria.
- La educación especial.
- La educación para los jóvenes y adultos que no asisten a las opciones que brinda la educación formal.
- La formación y actualización permanente de los educadores.
- La atención de los niños, jóvenes y adultos excluidos por el sistema educativo formal.

Para mantenerse siempre actualizado, el sistema educativo diseñará mecanismos para que su oferta sea:

- Relevante y pertinente para responder las necesidades y aspiraciones de la sociedad costarricense.
- Interesante y motivadora para los estudiantes de los distintos niveles y modalidades de la educación formal.
- Atractiva y desafiante para los educadores y educadoras costarricenses.

Con base en estas grandes definiciones, se puede desarrollar y operacionalizar el modelo pedagógico y el modelo curricular. Ambos deben contemplar dos niveles: el nivel general (nacional) y el nivel de centro educativo (local). Sin este desarrollo, el modelo quedará como una construcción sin arraigo alguno en la experiencia. Las grandes definiciones del modelo de fines y opciones no son suficientes para su puesta en práctica: debe existir claridad y precisión sobre sus implicaciones pedagógicas y curriculares a nivel local, de centro educativo.

2.5 Modelo pedagógico

La aplicación de los principios fundamentales para la formación de niños, niñas y jóvenes enunciados anteriormente requiere de una formación integral: personal, social e intelectual. Para ello es preciso contar con las condiciones que faciliten ese tipo de formación, a saber:

- El estudiante es el constructor de su propio aprendizaje y el educador promoverá el desarrollo de las condiciones y los ambientes de aprendizaje para que así sea.
- Los educadores y las educadoras contarán con una excelente formación personal, social e intelectual para tener la capacidad de propiciar la formación que el y la estudiante requiere, trabajo que deben realizar en equipo con otros educadores.
- Para aprender valores sociales como la tolerancia, la solidaridad, la colaboración y el respeto a la diversidad es necesario vivirlas, por lo que las experiencias y metodologías por medio de las cuales se organizan los procesos de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas así como las actividades extracurriculares, deben constituirse en medios para la práctica de estos valores.
- Para aprender a aprender, a procesar los conocimientos, a comprenderlos, analizarlos, interpretarlos, criticarlos, para crear e innovar, es indispensable aprender haciendo, por lo cual las actividades de aprendizaje seleccionadas y organizadas por los educadores y las educadoras permitirán a los estudiantes ejercer estas habilidades en su trabajo escolar y extraescolar.
- El educador y la educadora promoverán el aprendizaje seleccionando los contenidos, organizándolos y propiciando actividades de aprendizaje integradoras e interdisciplinarias como prepa-

ración para que los y las estudiantes puedan analizar y enfrentar situaciones complejas que requieren de abordajes integrales, por lo que es deseable que los educadores correlacionen sus trabajos y practiquen la interdisciplinariedad cuando corresponda.

La aspiración de lograr la calidad en todos los niveles, partiendo de la preocupación por el estudiante como centro del proceso educativo y de la excelencia del recurso humano responsable de la docencia, es primordial. Desde ese punto de vista, el modelo tendría implicaciones para el diseño y ejecución de rigurosos procesos de selección, de formación inicial y de actualización permanente de los docentes.

Corresponderá al educador y a la educadora seleccionar, organizar, facilitar y poner a disposición de los y las estudiantes, experiencias y ambientes que les permitan construir sus propios aprendizajes de manera significativa, que les permitan aprender haciendo, problematizar los saberes, analizar y discutir los conceptos y comprender profundamente los objetos de estudio. Se trata de establecer diálogos entre estudiantes y entre estudiantes y educadores así como de sistematizar el conocimiento adquirido a partir de las actividades realizadas. El desarrollo de las habilidades cognitivas requiere que los procesos sean cada vez más complejos, siempre sensibles a los ritmos y estilos de aprendizaje de los y las estudiantes. Si los docentes han de desarrollar su trabajo de esta manera, es deseable que lo hayan vivido en su propia formación.

En lo formativo (conocimientos, afectos, habilidades y destrezas) se trata de privilegiar el desarrollo de la inteligencia humana y la capacidad de aprender a aprender, todo ello con un abordaje inter y multidisciplinario del currículo, bajo estrategias pedagógicas que ponen acento en el aprendizaje significativo y placentero. Estas estrategias han de propiciar el uso

sistemático de las tecnologías de la información y la comunicación. En igual plano que la capacidad de aprender a aprender ha de colocarse la capacidad de convivir con el otro, con los demás, esto es, aprender a vivir y a convivir.

A partir de un bagaje significativo de cultura y de conocimientos, los estudiantes y las estudiantes aprenderán a aprender, a encontrar los conocimientos que requieren, a procesarlos, a ser críticos, creativos, analíticos. Para lograrlo, serán propicios procesos de enseñanza y aprendizaje participativos, grupales e individuales, constructivos, cooperativos, investigativos y que despierten el interés de los y las estudiantes por aprender. La diversidad, flexibilidad y dinamismo deben estar presentes en todo momento de manera que se atienda de la forma más adecuada a los estudiantes de distintas zonas del país y aquellos con distintos estilos, intereses y ritmos de aprendizaje para que logren realizarse como personas y contribuir a la sociedad.

Es preciso, dadas las condiciones socio-culturales del país y del mundo en el que está inserto, así como de las particularidades de personas y grupos, que la formación de los y las estudiantes en todos los niveles esté impregnada de la admiración y el reconocimiento de la diversidad. Más aún, ese reconocimiento y ese respeto deben constituirse en la base para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje que consideren, tanto a nivel personal como grupal, el enriquecimiento y desarrollo de las personas y de los grupos a partir de sus características y necesidades. Especial atención merecen las personas con necesidades educativas especiales y aquellas pertenecientes a grupos que representan culturas específicas, en par-

ticular, las poblaciones indígenas y las poblaciones migrantes.

2.6 Modelo curricular

La educación costarricense tradicionalmente ha partido de un currículo nacional para todos los niveles del sistema educativo. Históricamente ha habido experiencias y esfuerzos por lograr que este currículo nacional abriera posibilidades para atender las aspiraciones, necesidades y particularidades regionales y locales, así como aspiraciones, necesidades y particularidades de grupos específicos y de personas, considerando las características productivas de determinada región, la cultura de grupos específicos, las necesidades educativas especiales y otros aspectos importantes. En el futuro, el currículo deberá consolidar esta tendencia de manera que, sin desmedro de la calidad de educación que reciben los y las estudiantes de los distintos niveles y modalidades, el currículo sea lo suficientemente flexible como para atender esas necesidades y particularidades con el propósito de que la educación sea más pertinente y significativa y abra mayores posibilidades a todos los pobladores del país.³ Las tendencias del país en relación con oportunidades de trabajo y el desarrollo de los sectores productivos deben ser factores de primordial consideración en la transformación y flexibilización de la oferta educativa y, por ende, del currículo.

En la actualidad existe una insatisfacción generalizada: insatisfacción de las instituciones de educación superior que reciben estudiantes provenientes de la enseñanza secundaria que no ingresan con la preparación adecuada para continuar estudios superiores;

3. En la práctica, "el currículo nacional no permite mayor flexibilidad para la aplicación de acciones que lo transformen o lo adapten a la realidad nacional, regional o local; lo que se denomina contextualización del currículo, además de los espacios y posibilidades para contextualizar y flexibilizar el currículo de acuerdo con sus circunstancias y condiciones locales, son escasos." (Ministerio de Educación Pública, 2003: 179). En todo caso, el establecimiento de parámetros curriculares nacionales sigue constituyendo una imperiosa necesidad.

insatisfacción de los empleadores que señalan que los egresados del sistema educativo no satisfacen sus expectativas en lo referente a las especialidades y competencias personales y laborales que requieren; pero más grave aún, insatisfacción de los niños, niñas y jóvenes que asisten a las escuelas y colegios del país. Este aspecto es medular ya que no se trata únicamente de una preocupación por ampliar la cobertura, por evitar la deserción, por disminuir la repitencia, por mejorar el rendimiento. No se trata de universalizar la oferta educativa; se trata de que esta sea de calidad. Tampoco se trata de mantener a los niños, niñas y jóvenes en las instituciones educativas porque es ahí donde deben estar; se trata de su futuro y del futuro del país. Sería muy grave que estuviéramos cayendo, en la práctica, en aquel concepto que muy certeramente utilizaba el sociólogo español Alberto Moncada cuando hablaba de las instituciones educativas como “aparcamientos de menores”. La oferta educativa debe ser pertinente considerando criterios sociales, económicos, políticos y personales.

El currículo, entendido como planes y programas de estudio, es el resultado de una selección de la cultura. Las transformaciones globales y sus repercusiones a nivel nacional demandan la actualización de los contenidos de la educación a las necesidades del siglo XXI en todas las áreas académicas, pero especialmente en las áreas de informática, matemática, ciencia y tecnología. Los y las estudiantes deben desarrollar conocimientos, destrezas y habilidades necesarias para ejercer como ciudadanos y trabajadores a mediados de este nuevo siglo y para esto también deberán recibir formación para desempeñarse como emprendedores, como gestores, como innovadores en contextos nacionales e internacionales. Para apoyar estos esfuerzos será necesaria la actualización de los educadores y las educadoras en servicio y formar nuevos educadores preparados para hacerle frente a estos retos.

La flexibilidad curricular puede asumir distintas modalidades: flexibilidad para adecuar los elementos curriculares (objetivos, contenidos, metodologías, evaluación); flexibilidad para introducir en el plan de estudios opciones que puedan ser electivas; flexibilidad para que los y las estudiantes puedan aprobar los componentes de un plan de estudios mediante distintas modalidades; flexibilidad para diversificar algunos componentes de un plan de estudios para abrir nuevas opciones educativas; por ejemplo, abrir la posibilidad de aprobar las asignaturas del plan de estudios de la educación secundaria mediante un sistema de créditos; la posibilidad de ofrecer nuevas opciones en el ciclo diversificado; la posibilidad de introducir nuevas áreas de estudio, de carácter transdisciplinario, que puedan ser de mayor interés para los estudiantes, y otras.

Cualesquiera que sean los planes y programas de estudio y las modalidades mediante las cuales se llevarán a la práctica, es imprescindible que sus elementos sean congruentes unos con otros (diagrama 10). Su orientación emana de lo definido en el modelo de fines y opciones. Por sus implicaciones para la práctica educativa, los elementos del diseño curricular han de guardar correspondencia. De esta forma, sus objetivos y contenidos deben ser congruentes con las metodologías de enseñanza y aprendizaje y con la orientación y prácticas de evaluación en el aula, así como con la evaluación realizada mediante las pruebas nacionales que, a su vez, deben ser coherentes con los programas educativos aprobados. Es precisamente en estos aspectos donde se encuentran algunas de las mayores inconsistencias y contradicciones en el sistema educativo costarricense, que afectan directamente la práctica educativa en las aulas. Múltiples factores determinan este resultado; sin embargo, uno de los más importantes está relacionado con la organización y estructura del Ministerio de Educación Pública pues distintos elementos que deben estar perfectamente coordinados, son responsabilidad de distintas unidades

administrativas. Así, como ya se ha señalado, la elaboración de planes y programas está a cargo de los asesores nacionales que son parte de la División de Desarrollo Curricular y deben ser aprobados por el Consejo Superior de Educación; la didáctica, las metodologías para los procesos de enseñanza y aprendizaje, la elaboración de materiales didácticos y la capacitación del docente en esta área están a cargo del CENADI y la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas está a cargo de la División de Control de Calidad. De esta manera se pierde la unidad del plan de estudios ya que los asesores son asesores por asignatura que elaboran programas de asignaturas y asesoran en estas materias; y por otro lado, se pierde la congruencia con la metodología y más aún con la evaluación. Esto requeriría de una reforma estructural del Ministerio de Educación que facilite el desarrollo **integral** de las tareas educativas a ese nivel, de manera que los educadores y las educadoras en las aulas reciban lineamientos claros y precisos que orienten y potencien efectivamente el trabajo de aula.

La importancia de que los estudiantes tengan oportunidades para “procesar” los contenidos y no solamente

para memorizarlos, reclama una **reconsideración de la cantidad de asignaturas y la cantidad de contenidos de las asignaturas**, sobre todo en la educación secundaria. La elección de las asignaturas y la selección de sus contenidos debería realizarse a partir de conocimientos significativos que sea importante que los estudiantes conozcan, que sean relevantes para ellos, pero además, con los cuales tengan oportunidad de trabajar, analizarlos, procesarlos, criticarlos. Solo de esta manera aprenderán en la práctica a construir sus habilidades para razonar, para desarrollar habilidades para aprender a aprender y para aprender a investigar, todo ello bajo un abordaje inter y multidisciplinario del currículo.

De principal importancia será la **articulación curricular** entre los distintos niveles educativos, ya que en la actualidad el fenómeno del rendimiento académico y de la deserción parecen estar asociados a una falta de articulación entre los distintos niveles; esto ya ha llegado a representar una limitación de consideración en el tránsito de un nivel a otro, a tal punto que, ante un bajo rendimiento académico, los estudiantes optan por desertar del sistema educativo.

Relación de elementos curriculares: Planes y Procesos Educativos



Diagrama 10: Relación de elementos curriculares: Planes y procesos educativos.

2.7 Modelo de gestión institucional

En la mayoría de organizaciones predomina la racionalidad burocrática –estilo impersonal, orientado por reglamentos– (López, 2005). En la dinámica de esas organizaciones, regida por principios de la administración científica, se tiende a utilizar metáforas de tipo militar que llevan a las personas a la inflexibilidad. Por ello no pueden visualizar una organización donde se usen positivamente la capacidad de improvisar más que la predicción, la controversia más que la pasividad, el diseño de nuevos planes de acción en vez de apegarse a los antiguos, las oportunidades y no tanto los obstáculos (Thomas y Waterman, 1992).

Esta racionalidad se cuestiona actualmente dado que la cantidad de pequeños detalles de estos sistemas de administración y sus rutinas, originadas hace mucho tiempo, sepultan los postulados estratégicos en organizaciones que buscan cambiar.

Tales organizaciones tienden a aferrarse por años a estas concepciones aunque los resultados muestren que no son funcionales (Mintzberg, 1984). Martín-Moreno (1994) plantea que el cambio hacia una organización inteligente (aquella que se corrige en forma continua a partir del error), debe considerar una interdependencia de siete factores: estructura, estrategia, las personas, estilo de administración, sistemas de procedimientos, conceptos rectores, valores compartidos y las fuerzas o aptitudes actuales y esperadas de la organización.

Si se comparan las organizaciones del siglo XX y las que se orientan al siglo XXI (Kotter 1997), se pasa de estructuras burocráticas con múltiples niveles, reglas y complicadas interdependencias a menos niveles, menos reglas, una dirección clara y mínima interdependencia. De la capacitación restringida se pasa a una intensa capacitación de las personas; de una cultura centrada en lo interno a una cultura orientada hacia el exterior; de una toma de decisiones centralizada a una que faculta a la persona a tomar decisiones; de una política opuesta al riesgo a una que es abierta y permite la experimentación para el cambio.

Se define una estructura como el esquema de relaciones entre las partes de la organización; en su dimensión estática la estructura se expresa en un organigrama. En su parte dinámica se expresan los procesos que se llevan a cabo. Desde el macro nivel de la estructura se debe asignar autoridad para actuar en los niveles que ejecutan, lo que conlleva asignar responsabilidad; de ahí que este nivel también controla resultados. La estructura debe permitir la integración y coordinación de tareas que le den coherencia y unidad (logro de

finés, metas y objetivos). El macro nivel genera lineamientos de carácter político para orientar la acción y para lograr metas institucionales, resolver problemas y mejorar el desempeño de las diversas instancias. Ello implica liderazgo directivo claro y orientado al cambio (Kast y Rosenzweig 1990). El tipo de diseño de una estructura expresa las posibilidades de desarrollo, conservación o mantenimiento de esa estructura. Por eso hay que ajustar la estructura en el tiempo, de tal forma que la organización pueda mantenerse viva y en proceso de desarrollo.

En el nivel de ejecución (centros educativos en este caso), quien dirige debe tener capacidad de gestión y la estructura debe facilitarla. La capacidad de gestión implica poder planificar y organizar el trabajo en respuesta a las necesidades del entorno. Para ello se debe tener visión estratégica y saber monitorear o dar seguimiento a los procesos para obtener resultados. Esta capacidad de gestión hay que estimularla desde el macro nivel (en este caso, el Consejo Superior de Educación y el Ministerio de Educación Pública).

Por lo anterior, el macro nivel debería enfatizar en materia de política y de enfoque educativo, para permitir al nivel de organización educativa (escuela, colegios, institutos), grados de autonomía que les permitan diseñar sus **proyectos educativos de centro** con visión de futuro, corregirse, mejorar continuamente, etc. Pero eso requiere una adecuada asesoría y monitoreo, definir indicadores de logro y evaluar, retroalimentar, capacitar y volver al proceso en forma continua. Con eso se puede aspirar a la calidad primero y después a la excelencia.

Se debe señalar que al Consejo Superior de Educación le compete tener una gran claridad sobre la política educativa del país; la ejecución corresponde al Ministerio de Educación Pública. Al Consejo Superior de Educación le corresponde el control político (velar porque se cumpla la política, ajustarla, modificarla);

al Ministerio de Educación corresponde el control administrativo. Ambos deben propiciar la rendición de cuentas en el nivel de su competencia (cómo son los resultados, cómo se logran, etc.). Es necesario clarificar los niveles de competencia de cada instancia para no incurrir en falsas expectativas o invadir espacios con los problemas que eso acarrea.

Finalmente, la calidad se obtiene cuando se alcanzan los criterios y estándares que un grupo define como deseables, por consenso, en una institución. La excelencia se alcanza cuando esos aspectos se logran respetando aspectos de índole ética, de respeto al medio ambiente, a valores de la cultura nacional, etcétera.

El modelo se acompañará también con un sistema de evaluación y monitoreo robusto y consistente, orientado a verificar y estimular la calidad a lo largo de todos los componentes del sistema, desde los conocimientos, destrezas y actitudes, pasando por las estrategias pedagógicas, hasta llegar a la propia gestión escolar.

En materia de gestión, la apuesta pasa por la más amplia participación ciudadana y la efectiva desconcentración y descentralización de los procesos, brindando espacios de autonomía y creatividad a las instituciones y comunidades donde estas se asientan. La alianza familia-comunidad-centro educativo es determinante para el logro de los objetivos de largo aliento de la educación.

La rutinización y el estancamiento constituyen los peligros más serios que experimenta el sistema educativo costarricense de cara al futuro. De allí la importancia de forjar un acuerdo educativo que permita sostener en el tiempo un modelo educativo y una política educativa de Estado capaz de enmarcar grandes propósitos e ir actualizándose permanentemente. En esta perspectiva, la colaboración de toda la sociedad es necesaria. Solo se puede lograr una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica si el conjunto de la sociedad participa en

la definición de lo que debe ser el sistema educativo y lo apoya en su desarrollo.

Para hacer realidad este modelo educativo, el sistema educativo, en su gestión y servicios, debe ser flexible y abierto al cambio, dispuesto a leer e interpretar los signos de los tiempos, a requerir el apoyo de especialistas y a escuchar las demandas de distintos sectores para actualizar su oferta educativa, de manera que sea visionaria en la preparación de ciudadanos y ciudadanas para enfrentar un futuro atravesado por la incertidumbre.

En el Capítulo III, Condiciones para facilitar un cambio sostenible, se consignan propuestas específicas para transformaciones urgentes en diversos aspectos de la gestión institucional.

2.8 Modelos de centros educativos de calidad

Tal y como se especificó anteriormente, cada uno de los cuatro componentes del modelo debe definirse para el nivel nacional, regional y local. Sin embargo el nivel local –de centro educativo– es el nivel en el cual, además de precisar las orientaciones relativas al modelo de fines y opciones, al modelo pedagógico, al modelo curricular y al modelo de gestión institucional, todo lo anterior se debería **integrar** para producir prototipos o modelos de centros educativos de calidad, de acuerdo con el nivel al que corresponda. Es importante precisar cuáles serían los prototipos o modelos de centros educativos de calidad de preescolar, primaria o secundaria ya que de esta manera, no solo se integrarían las orientaciones en un todo coherente, sino que además permitirían proponerse metas claras para lograr centros educativos de calidad. Los “proyectos educativos institucionales”, que se pondrán en el

Capítulo III y que se desarrollan como medio de planificación en los centros educativos, han constituido un esfuerzo por lograr esta integración de las orientaciones generales emanadas de las oficinas centrales de los Ministerios de Educación, con las características propias del centro educativo, de la comunidad en la que está inserto y de la población de estudiantes a los que atiende. Sin embargo, el mismo proyecto educativo institucional requiere de orientaciones claras en relación con qué es lo que significa un centro educativo de calidad, ya que de esta manera se le marcarían al proyecto metas claras por lograr.

La idea de tener un proyecto educativo institucional se ha desarrollado en algunos países de América Latina; sin embargo, la idea de prototipos de centros educativos de calidad, se ha desarrollado más en distritos escolares de los Estados Unidos. Un modelo de centro educativo de calidad debe, además de establecer metas claras orientadoras de la labor educativa, cuantificarlas y presupuestar. A manera de ejemplo, incluiremos en el Anexo 2 una traducción libre de algunos aspectos de propuestas de modelos educativos de calidad a nivel de centro educativo desarrollados como respuesta a tres preguntas: ¿qué es calidad de la educación?, ¿cuánto cuesta? y ¿qué resultados podemos esperar si invertimos el dinero? Lo anterior debido a restricciones presupuestarias que obligaron a un replanteamiento general del sistema educativo. De esta manera se desarrolló el modelo educativo de calidad del estado de Oregon (QEM), considerado uno de los mejores en los Estados Unidos en el año 2000. Para plantear este modelo se analizaron los resultados de investigaciones educativas, de mejores prácticas en el aula y de los valores sociales y se pidió la opinión de profesionales. Con esta información se desarrolló un modelo que establece el costo por estudiante en un centro educativo prototipo de primaria, de nivel medio y de secundaria; este costo se multiplica por el número de estudiantes en cada nivel. Cada pro-

totipo proporciona una visión de un centro educativo de alto rendimiento con metas relativas al número de estudiantes por clase, el número de profesores y especialistas, ayudas para los estudiantes con dificultades, materiales educativos y otro tipo de suministros, tecnología y más. Al establecer factores para diferentes elementos, tales como reducir el tamaño de la clase o agregar más computadoras para los estudiantes, los administradores de la educación pueden sopesar el impacto y calcular el costo de cada decisión relativa al financiamiento. De esta manera se puede identificar qué aspectos tendrán mayor o menor impacto en la calidad. No se espera que todas las escuelas sean iguales a los prototipos sino que estos se adapten a la realidad de cada distrito educativo. Sí permite identificar qué hace falta en cada centro educativo para acercarse a los prototipos de calidad; de esta manera, se pueden tomar decisiones intermedias que permitan acercarse paulatinamente al ideal. La definición de estos modelos o prototipos también sirve de base para la evaluación del trabajo de cada centro educativo.

En nuestro país tenemos centros educativos de distintos tamaños y condiciones, según sean estos urbanos o rurales o pertenezcan a distintas zonas de rezago educativo. Si se toman en cuenta tamaños, condiciones, poblaciones y otras variables importantes en nuestro medio, es posible establecer tipos de centros educativos y desarrollar modelos de centros educativos de calidad. Estos modelos permitirán integrar los lineamientos de los cuatro componentes del modelo educativo nacional e identificar los elementos que se requieren para lograr centros educativos de calidad que a su vez incidan sobre la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. También permitirán identificar con mayor precisión las necesidades de cada centro educativo, de acuerdo con el modelo al que aspira y, de esta manera, calcular los costos con mayor exactitud.

En una apretada síntesis conviene señalar que el modelo educativo costarricense debe:

- Precisar los fines y principios orientadores de la educación, así como las opciones educativas que ofrecerá el sistema, señalando los propósitos y orientaciones de la educación y sus diferentes opciones en cada nivel y centro educativo, así como la debida articulación entre niveles y opciones.
- Asegurar la formulación coherente y clara de cada uno de los componentes del modelo educativo, de manera que se logre traducir los planteamientos más generales del modelo de fines y opciones, a los modelos pedagógico y curricular con sus respectivas propuestas para los niveles nacional y local (centro educativo), de forma tal que se ponga en ejecución en cada nivel del sistema y facilite su puesta en práctica en los centros educativos.
- Concebir procesos educativos integrales en cada uno de los centros educativos, de acuerdo con su nivel y modalidad, de manera que los componentes o aspectos del proceso educativo no estén disociados unos de otros: los planes de estudio que orientan la educación de los y las estudiantes y los programas correspondientes a las distintas asignaturas, los libros de texto y otro tipo de materiales educativos que se deben utilizar; la orientación de la metodología del proceso de enseñanza–aprendizaje y los sistemas de evaluación de los aprendizajes en el aula y de los logros del aprendizaje; la infraestructura escolar requerida para que se dé un adecuado proceso educativo; los educadores y las educadoras que atienden ese nivel: preparación, experiencia, condiciones de trabajo, número de educadores, formas de trabajo y de apoyo mutuo; el personal de apoyo: orientadores, psicólogos y personal administrativo y sus funciones en el centro educativo; los administradores y administradoras del centro educativo correspondiente y las formas de

administración curricular; los padres y madres de familia y su participación en distintos aspectos del proceso educativo.

- Diseñar, como componente del modelo educativo, un modelo de gestión institucional en sus distintos niveles (nacional, regional y local), que facilite la puesta en práctica, con eficiencia, de lo dispuesto en el modelo educativo sobre los aspectos sustantivos de la educación. Hacer efectivo el dicho de que “la administración debe estar al servicio de la docencia” y no en función de sí misma.

3. Políticas educativas específicas: políticas por niveles y modalidades de la educación

Frente a la necesidad de continuar construyendo un sistema educativo más abierto, flexible, diversificado, con múltiples entradas y salidas en los distintos niveles y modalidades, se deben tener en cuenta dos dimensiones: la necesidad de mejorar lo existente (progreso en la continuidad) y la necesidad de innovar (pensar un futuro diferente). En una realidad tan compleja como la de los sistemas educativos, su consideración debe ser simultánea: a la vez que se mejora lo existente, se puede innovar.

De esta forma se abordan las propuestas de políticas educativas específicas por niveles educativos:

- **Pensar un futuro diferente, que responda a los requerimientos del siglo XXI:** es preciso enfrentarse a la necesidad de cambios de fondo en nuestra educación, sobre todo en algunos niveles de la educación formal. Esta tarea debe partir del modelo educativo nacional y de las tendencias sociales, económicas y políticas nacionales e internacionales en el campo respectivo y contar, para su definición, con la participación de los sectores implicados.

- **Progreso en la continuidad:** la noción de progreso en la continuidad es un “deber ser” en educación. Como en otros órdenes de la vida social, cambio en educación significa tanto ruptura como continuidad y alude esencialmente a transformación a partir de lo existente. No es un resultado que se plasma de la noche a la mañana. La superación de algunas prácticas, la sostenibilidad de acciones y la introducción de mejoras es un proceso gradual marcado por el ritmo cotidiano del trabajo en las instituciones educativas, en las aulas.

En la primera parte correspondiente a cada nivel educativo se esbozan algunos temas de fondo, cuyo proceso de cambio debe iniciarse pues se formulan propuestas de largo plazo; en la segunda parte se presenta un cuadro en el que se detallan políticas específicas para el nivel correspondiente. Valga la aclaración de que el listado de políticas específicas no pretende ser exhaustivo. Cada uno de los niveles y modalidades tiene sus propios objetivos definidos en el contexto de la política educativa vigente. Las políticas específicas recogen los planteamientos actuales de distintos sectores de la sociedad costarricense y hacen referencia a aspectos que son complementarios o enfatizan aspectos que, a pesar de haber sido propuestos en otras ocasiones, continúan siendo problemas por resolver. Las políticas específicas se clasifican de acuerdo con el tipo de cambio que se requiere y se señala, en cada caso, con qué componente del modelo educativo se relacionan.

Para todos los niveles y modalidades, se deben tener en cuenta, entre otras, **las nuevas demandas sociales al sistema educativo** que han surgido a tono con los cambios sociales y económicos. En esta dirección resaltan aspectos tales como:

- **Exigencia de derechos de la ciudadanía (equidad en el acceso a oportunidades).** En los últimos años

el país ha avanzado en el reconocimiento de derechos. El correlato de ello es la exigencia ciudadana por su pleno cumplimiento y la garantía de la igualdad de oportunidades.

- **Formación para adquirir fluidez tecnológica.** El manejo de las tecnologías de la información y la comunicación juega un papel clave en la posibilidad de empleo en la actualidad; de allí que se espere que el sistema educativo cumpla el rol de ser un primer eslabón.
- **Segundo idioma.** El dominio de una segunda lengua ha devenido en una importante condición de cualificación, en un país cuya economía se encuentra atravesada por procesos de apertura comercial. La iniciativa por introducir el inglés desde la primera infancia ha tropezado con problemas de implementación pero, sin duda, es una de las principales innovaciones educativas de los últimos tiempos.
- **Atención de necesidades educativas especiales.** Se observa una creciente reivindicación de las necesidades educativas de segmentos de población particulares, por ejemplo, personas con discapacidad. El Estado se enfrenta así al diseño de programas integrales y diferenciados que concilien derechos y necesidades.
- **Educación multicultural como resultado de los patrones de inmigración hacia Costa Rica.** A la variopinta composición de la población nacional han de sumarse los patrones de inmigración de nacionales de Nicaragua, Colombia y otros países, todo lo cual pone sobre el tapete la necesidad de desarrollar acciones pedagógicas guiadas por el criterio de la interculturalidad y la etnoeducación.
- **Participación ciudadana.** Los procesos de desconcentración y descentralización suponen formas de

participación social en la gestión educativa regional pero, sobre todo, de las propias instituciones educativas, mediante la constitución de comunidades educativas que fortalezcan la relación entre el centro educativo, la familia y la comunidad local.

- **Rendición de cuentas (transparencia).** La preocupación por la calidad de la educación y sus resultados en Costa Rica conduce a una creciente demanda por mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- **Presión por vinculaciones más nítidas entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo (competencias diversas).** Desde una perspectiva instrumental, hay un extendido reclamo al sistema educativo sobre su desfase con las necesidades inmediatas del aparato productivo.
- **Impulso al desarrollo científico y tecnológico.** El país requiere incrementar sus inversiones en educación, ciencia y tecnología de cara a la generación de conocimiento útil para el proceso de desarrollo sostenible.
- **Formación en valores como medio de enfrentar fenómenos como la corrupción y la escalada de la violencia intrafamiliar y en los propios centros educativos.** Los lamentables hechos de corrupción que acontecieron a finales del 2004 han reforzado en el imaginario colectivo la importancia que tiene la educación como formadora y transmisora de valores.
- **Equidad de género.** Si bien el acceso a la educación en Costa Rica no hace distinciones entre mujeres y hombres, existen reivindicaciones por el lado cualitativo en el sentido de combatir estereotipos y prácticas sexistas.

3.1 Educación de la primera infancia

1. Pensar un futuro diferente que responda a los requerimientos del siglo XXI.

En esta época, las investigaciones sobre el desarrollo de los niños en la primera infancia han mostrado la importancia de su estimulación y cuidadosa educación desde muy pequeños. Además, esto se conjuga con el hecho de que cada vez más, en las zonas rurales y en las urbanas y en familias de distintos niveles socio-económicos, ambos padres trabajan. Se impone, por tanto, **la universalización de la educación de la primera infancia** así como la dotación de condiciones que faciliten el aprendizaje de los niños. Estas condiciones deben incluir aquellas que enriquezcan los ambientes de aprendizaje de los niños en los centros educativos así como condiciones extraescolares que compensen las necesidades básicas y carencias de los niños provenientes de los sectores económicamente más desfavorecidos. Para la universalización de la educación de la primera infancia se puede recurrir a distintas modalidades con la colaboración de padres de familia, organizaciones comunales, organizaciones no gubernamentales y empresas, para ofrecer distintas opciones formales y no formales que, en los casos de padres de familia con bajos niveles educativos, puede incluir programas de educación para padres y programas en los que ellos se involucren en la educación de sus propios hijos y, de esta manera, se facilite la educación de los mismos padres.

2. Progreso en la continuidad.

A continuación se presentan políticas específicas para este nivel educativo, clasificadas de acuerdo con los tipos de cambio requeridos: 1) para lograr una transformación; 2) para asegurar la calidad permanente; 3) para lograr una mayor equidad; 4) para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación; 5) para propiciar condicio-

nes de eficiencia y eficacia en la gestión educativa; 6) para reforzar con otras políticas sociales; y 7) para contar con excelentes educadores. En la segunda columna se señala el componente del modelo educativo con el que se relaciona la política: modelo de fines

y opciones (MFO), modelo pedagógico (MP), modelo curricular (MC) o modelo de gestión institucional (MGI). Si se tratara de coordinación con otras políticas sociales o relación con instancias externas al MEP se indicará (PS).

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
<i>Para lograr una transformación</i>	
Desarrollar estrategias innovadoras para lograr una educación inclusiva.	MFO
Desarrollar estrategias educativas basadas en la atención de la diversidad y, en especial, de la interculturalidad, con el fin de considerar adecuadamente las necesidades de todos los niños y niñas.	MP
Fortalecer, en el Ciclo de Transición, la enseñanza de un segundo idioma (inglés) y de la informática educativa, en forma integral y consecuente con las circunstancias de los estudiantes y sus comunidades de acción.	MC
Incorporar la lengua materna indígena en las poblaciones indígenas y el respeto y uso en los ambientes educativos por la lengua autóctona en las comunidades indígenas que la utilizan como su lengua materna.	MC
Articular el Ciclo de Transición con el I Ciclo de la Educación General Básica, programática y pedagógicamente.	MC
<i>Para asegurar la calidad permanente</i>	
Fortalecer la estrategia de servicio itinerante en las comunidades rurales y dispersas, en especial en las comunidades indígenas.	MG
Evaluar y actualizar permanentemente los planes y programas de estudio que se aplican en los ciclos materno-infantil y de transición.	MC
<i>Para lograr una mayor equidad</i>	
Aumentar significativamente la cobertura del Ciclo Materno Infantil Interactivo II, especialmente en aquellas regiones que tienen un porcentaje inferior al promedio nacional.	MFO
Lograr un 100% de cobertura en el Ciclo de Transición, especialmente en aquellas regiones que tienen un porcentaje inferior al promedio nacional.	MFO
Lograr un 100% de cobertura en atención educativa temprana para aquellos niños en los que se identifican factores de alto riesgo y discapacidades instaladas.	MFO
<i>Para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación</i>	
Cubrir el déficit de centros educativos y de aulas y dar mantenimiento a la infraestructura educativa que se encuentra en malas condiciones.	MGI
Proporcionar servicios indispensables para el funcionamiento de las instituciones educativas: luz eléctrica, agua potable y servicios sanitarios en las instituciones que carecen de ellos.	MGI

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Proporcionar los medios suficientes para que las instituciones que carecen de servicio de comedor, servicio de salud y de biblioteca, cuenten con estos servicios, además de laboratorios y espacios para el desarrollo de las habilidades y destrezas del movimiento.	MGI
Suministrar material didáctico actualizado y atractivo, en especial para los centros educativos con mayores carencias.	MP MGI
Para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa	
Desarrollar prácticas educativas para establecer vínculos de apoyo entre la institución educativa, la comunidad y la familia.	MGI
Establecer un sistema de gestión del centro educativo, centrado en la administración curricular y en la formulación y ejecución de un plan educativo institucional en cada institución.	MGI
Desarrollar vínculos estrechos con los patronatos escolares y con los padres de familia, que pueden ser los más cercanos colaboradores del centro educativo.	MGI
Para reforzar con otras políticas sociales	
Erradicar el trabajo infantil favoreciendo la retención de la población escolar en situaciones de vulnerabilidad y riesgo social mediante programas de transferencia condicionada.	PS
Desarrollar planes de educación para la convivencia social e institucional y para la prevención de la agresión y la violencia, priorizando las direcciones regionales en las que se reporta mayor cantidad de agresiones.	PS
Establecer redes interinstitucionales de apoyo, en especial con las instituciones y organizaciones que ejecutan programas de atención a la población infantil y a sus familias, para fortalecer las condiciones en las que crecen los niños en edad preescolar.	PS
Para contar con excelentes educadores	
Lograr que todos los profesores de educación preescolar sean titulados y tengan una buena formación, acorde con los requerimientos del modelo educativo.	MGI PS
Incentivar a aquellos educadores que provienen de programas de formación acreditados.	MGI PS

3.2 Educación primaria (I y II ciclos)

Modalidades: regular, educación abierta (primaria por suficiencia), oferta modular del primer nivel de educación de jóvenes y adultos, escuelas nocturnas, aulas integradas, aula abierta.

1. Pensar un futuro diferente que responda a los requerimientos del siglo XXI.

En relación con la educación primaria de este país es necesario plantear que, aunque es uno de los niveles con mayor cobertura, no se puede estar satisfecho con la calidad, sobre todo si se tienen en consideración los rendimientos y las brechas señaladas en el diagnóstico.

Por lo anterior, se propone priorizar algunas áreas de acción y repensar otras. Entre las áreas que es necesario priorizar están las siguientes:

1. El aumento de las horas de clase, la dotación de recursos didácticos e infraestructurales adecuados y la permanente actualización de los educadores de las escuelas unidocentes y de Dirección 1. Estas escuelas representan el 81,9% (2005) de las escuelas primarias de Costa Rica. Se impone el aumento en las horas de clase para que el tiempo lectivo de los niños que asisten a estas escuelas sea equivalente al de las escuelas primarias regulares de todo el país. De la misma manera, el desarrollo de metodologías propias para estos centros educativos, programas especiales de apoyo (entre ellos, el de los comedores escolares y, si fuera necesario, transporte) y dotación de recursos didácticos e infraestructurales adicionales para satisfacer sus carencias.
2. La dotación, a todas las escuelas del país de libros de texto, libros de referencia y un conjunto de libros de lectura y de consulta para enriquecer el trabajo de los estudiantes en clase, las referencias para los educadores y las educadoras y las bibliotecas escolares. Los libros para las bibliotecas escolares deben ser actualizados y suficientes, tomando en cuenta que en las comunidades más desfavorecidas, la biblioteca escolar es posiblemente la única. Solamente con más y mejores libros se podrá desarrollar en los estudiantes el gusto por la lectura y por la investigación y se podrá, de alguna manera, compensar algunas de las carencias de conocimientos en los educadores y las educadoras. Los libros de texto, los libros de referencia y otros materiales didácticos representan un apoyo imprescindible, tanto para docentes como para educandos. Esto merece una campaña nacional.

Por otro lado, desde la perspectiva curricular se ha de valorar con detenimiento la posibilidad de que pueda haber educadores de primaria con un énfasis en ciencias y matemáticas y educadores de primaria con un énfasis en estudios sociales y lenguaje. Esto significaría que los centros educativos de primaria tendrían que reorganizarse para que puedan trabajar dos maestros en un grupo y no solamente uno. No se requeriría de más maestros y maestras sino de una programación diferente en los horarios de clase. Es posible que de esta manera se pueda lograr una mayor atención a las asignaturas básicas por parte de educadores mejor preparados para hacerlo. En el pasado, y por corto tiempo, algunas de las universidades estatales ofrecieron esta opción en sus programas de formación de educadores de primaria. En la actualidad, la formación que reciben los educadores y las educadoras en los contenidos de las asignaturas básicas que deben enseñar (español, estudios sociales, ciencias y matemáticas) es bastante limitada y en el aula usualmente privilegian aquellas áreas que mejor manejan; generalmente la balanza se inclina en contra de las ciencias y las matemáticas. Puede ser que este sea uno de los factores a los que se puede atribuir, al menos en parte, los bajos rendimientos en estas áreas, que se inician desde la educación primaria y continúan en la secundaria. Estas áreas son de vital importancia en la actualidad y para el futuro desarrollo del país.

Asimismo, se debe tener muy presente que el desarrollo integral de los niños y niñas implica no solamente el desarrollo cognoscitivo y moral sino también el desarrollo de habilidades artísticas, psicomotrices y deportivas. Es necesario asegurar que no se excluyan de la oferta educativa por falta de educadores y educadoras en algunas zonas del país, por falta de códigos o porque son sustituidas por otras asignaturas que se consideran más importantes.

En términos generales, se debe elevar el rendimiento de los estudiantes de I y II ciclos y retener el 100% de la población en primer grado.

2. Progreso en la continuidad.

A continuación se presentan políticas específicas para este nivel educativo, clasificadas de acuerdo con los tipos de cambio requeridos: 1) para lograr una transformación; 2) para asegurar la calidad permanente; 3) para lograr una mayor equidad; 4) para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación; 5) para propiciar condicio-

nes de eficiencia y eficacia en la gestión educativa; 6) para reforzar con otras políticas sociales; y 7) para contar con excelentes educadores. En la segunda columna se señala el componente del modelo educativo con el que se relaciona la política: modelo de fines y opciones (MFO), modelo pedagógico (MP), modelo curricular (MC) o modelo de gestión institucional (MGI). Si se tratara de coordinación con otras políticas sociales o relación con instancias externas al MEP se indicará (PS).

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Para lograr una transformación	
Fortalecer la enseñanza de la lecto-escritura en los primeros años de la educación general básica.	MP MC
Ubicar en los primeros años de la educación general básica, a los educadores con mayor experiencia.	MGI
Fortalecer la enseñanza de las matemáticas y las ciencias en el I y II ciclos de la Educación General Básica seleccionando, para su enseñanza, educadores con mayor formación en estas áreas.	MP MGI
Propiciar ambientes de aprendizaje que promuevan la interdisciplinariedad por medio de problemas o proyectos desarrollados por grupos de estudiantes de un mismo grado en escuelas multigrados, o de varios grados en las escuelas unidocentes.	MP
Desarrollar sistemas de evaluación de los aprendizajes congruentes con el modelo educativo y que consideren los factores asociados a los logros educativos.	MP MC
Actualizar los planes y programas de estudio para adecuarlos a la realidad actual, integrar los ejes transversales y diseñar métodos de enseñanza y aprendizaje congruentes con esos planes y programas, con el modelo educativo y con la política educativa y curricular vigente.	MC
Asegurar la enseñanza de las asignaturas especiales en I y II ciclos con el fin de lograr una educación integral del educando	MC
Desarrollar estrategias educativas para la atención de la diversidad y de la multiculturalidad, que consideren las necesidades de todos los niños, especialmente en las Direcciones Regionales que presentan mayor cantidad de niños con características especiales.	MP
Desarrollar en los niños, desde los primeros años, una cultura de investigación y de aprender a aprender.	MP
Asegurar el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación para educadores y estudiantes de todos los centros educativos del país.	MP MC
Fortalecer y extender la cobertura de los programas para la enseñanza de una lengua extranjera, asegurando la calidad y el nivel de conocimiento de los profesores de idioma extranjero con el fin de que se logren plenamente los objetivos propuestos.	MC MGI

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Desarrollar metodologías participativas en el aula y promover la evaluación formativa como medio de aprendizaje.	MP
Desarrollar un programa permanente de salud integral y de formación para la vida de los educandos que incluya: comunicación, educación sexual, educación para la salud, nutrición, movimiento humano y artes.	MC
Para asegurar la calidad permanente	
Lograr una efectiva articulación programática y una adecuada coordinación entre los educadores para asegurar la relación del I ciclo con el II ciclo y del II ciclo con el III ciclo.	MC MGI
Fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula con el fin de mejorar el rendimiento de los estudiantes en todas las áreas, especialmente en ciencias y en matemáticas.	MP
Investigar las causas de la deserción en la educación primaria con el fin de diseñar estrategias que permitan retener a la población infantil en los centros educativos.	MGI
Eliminar la repitencia, especialmente en los niños de primer grado y en las 10 direcciones regionales que están por debajo del promedio nacional.	MGI
Aumentar los niveles de aprobación, especialmente en los niños de primero y cuarto grados, en particular en las zonas rurales y en las nueve direcciones regionales que están por debajo del promedio nacional.	MGI
Desarrollar metodologías y sistemas de apoyo para las escuelas unidocentes y las escuelas con Dirección 1 (multigrados) y para los educadores que laboran en esas instituciones.	MP MGI
Disminuir el número de estudiantes por aula, especialmente en aquellas que están sobrecargadas y que atienden niños con necesidades educativas especiales.	MGI
Para lograr una mayor equidad	
Lograr una cobertura del 100% en educación primaria en aquellas direcciones regionales y zonas del país en que no hay cobertura total.	MGI
Eliminar la deserción en la educación primaria con atención preferente a las zonas rurales y a las nueve regiones educativas que están por debajo del promedio nacional.	MGI
Compensar las carencias en las escuelas indígenas: maestros, infraestructura, mobiliario y materiales educativos insuficientes.	MGI
Diseñar un programa, para su gradual implementación, cuyo fin sea aumentar y normalizar la jornada semanal de los niños de I y II ciclos, independientemente del tipo de escuela a la que asistan.	MGI
Asegurar que todos los estudiantes reciben las asignaturas especiales, tal y como aparecen en el plan de estudios.	MC MGI
Reforzar y extender los programas especiales que se proponen incorporar al sistema educativo a los niños y niñas entre los 13 y los 15 años de edad que no han completado su educación primaria.	MGI
Cerrar la brecha digital con el Programa Nacional de Informática Educativa en I y II ciclos.	MGI
Universalizar el enfoque educativo intercultural bilingüe para las distintas poblaciones indígenas del país.	MP

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación	
Dotar a todos los niños y las niñas que asisten a las escuelas primarias de excelentes libros de textos para todas las asignaturas.	MGI
Lograr que todas las escuelas primarias del país cuenten con bibliotecas escolares dotadas con suficientes libros actualizados con el fin de estimular la lectura y la investigación, tanto en niños como en educadores.	MGI
Superar el déficit de aulas regulares, de aulas para materias especiales y para comedores en las escuelas primarias el país	MGI
Dotar a todas las escuelas primarias del país de materiales didácticos novedosos y suficientes, que sirvan de apoyo a la labor que realiza el educador en el aula.	MGI
Universalizar el programa de informática educativa para todas las escuelas primarias del país con propuestas claramente integradas al currículo escolar y a las circunstancias culturales de los estudiantes.	MGI
Incrementar la cobertura de los programas de becas, transporte estudiantil y comedores escolares.	MGI PS
Para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa	
Establecer un sistema de gestión del centro educativo, centrado en la administración curricular y en la formulación y ejecución de un plan educativo institucional.	MGI
Desarrollar prácticas educativas para establecer vínculos de apoyo entre la institución educativa y la comunidad.	MGI
Extender la cobertura de los programas innovadores especiales que se han desarrollado como alternativas al mejoramiento de la calidad de la educación a nivel institucional y comunitario.	MGI
Extender el programa de mejoramiento integral de las escuelas unidocentes orientado a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje en estas escuelas mediante un proceso sistemático de capacitación para el desarrollo de la práctica pedagógica, incorporación de los miembros de la comunidad al proceso educativo y administración del currículo.	MGI
Lograr que los directores de centros educativos ejerzan como administradores curriculares, como líderes académicos y no solamente como administradores.	MGI
Para reforzar con otras políticas sociales	
Erradicar la violencia en los centros educativos de educación primaria.	PS
Erradicar el trabajo infantil en niños y niñas.	PS
Atender adecuadamente los programas de salud de los niños: salud oral, visión, sobrepeso, bajo peso, trastornos de comportamiento, problemas auditivos, vacunación incompleta, hemoglobina.	PS
Ofrecer una adecuada educación sexual desde la escuela primaria para asegurar la salud integral de los educandos y con el fin de prevenir los embarazos en niñas en edad de escuela primaria.	PS

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Para contar con excelentes educadores	
Asegurar el nivel de conocimientos de los educadores de I y II ciclos en las asignaturas básicas mediante pruebas que se apliquen a educadores de ese nivel.	MGI
Lograr que todos los educadores de primaria sean titulados, pero sobre todo, que obtengan en las instituciones de educación superior una formación de calidad.	MGI
Lograr que todos los educadores de primaria sean titulados, pero sobre todo, que obtengan en las instituciones de educación superior una formación de calidad.	MGI
Analizar y mejorar las condiciones laborales de los educadores de educación primaria en las distintas regiones del país.	MGI
Incentivar a aquellos educadores que provienen de programas de formación acreditados.	MGI PS

3.3 Educación secundaria académica (III y IV ciclos)

Modalidades: colegio académico, colegio humanista, colegio científico, colegio laboratorio, colegio experimental bilingüe, colegio telesecundaria, colegio virtual, colegio deportivo, educación secundaria a distancia, educación abierta.

Un buen sistema de educación nacional no solo requiere que la primaria se establezca sólidamente, según el concepto moderno de ella, abrazando la integridad de la naturaleza humana, educando e instruyendo al hombre para la lucha activa, sino que también demanda el planteamiento y dirección de la segunda enseñanza, en armonía con los principios y fines que ella persigue pero en relación con el estado general del país y sus inmediatas necesidades y aspiraciones... Al lado de la cultura superior, alma de la segunda enseñanza, es necesario no descuidar el aprendizaje de materias que en todo estado y condición, se impone su necesidad de una manera imperiosa; y no perder de vista que ante todo, debemos formar hombres útiles... Perder un tiempo precioso en el aprendizaje de materias que sólo tienen cabi-

da en las carreras a que conducen, es empobrecer la sociedad, inutilizando sus fuerzas. Mauro Fernández, con motivo de la fundación del Instituto de Alajuela, el Liceo de Costa Rica y el Colegio de Señoritas (1887).

1. Pensar un futuro diferente que responda a los requerimientos del siglo XXI.

La educación secundaria, académica y técnica es, en este momento, el nivel más débil y crítico del sistema educativo nacional. Desde cualquier perspectiva que se analice su situación, requiere atención de emergencia: cobertura, situación de los estudiantes, calidad, pertinencia, planes y programas de estudio, materiales educativos, infraestructura, formación de los educadores.

Aunque a continuación se detallan una serie de políticas específicas cuya ejecución debe priorizarse para solucionar problemas específicos, es necesario reconocer que, tanto por las cambiantes condiciones sociales, políticas y económicas del país como por lo que significa el futuro de los y las estudiantes que actualmente cursan este nivel y de los y las estudiantes que han desertado del sistema, es indispensable repensar y rediseñar este nivel educativo.

Es necesario clarificar cuál es el cometido de la educación secundaria y de cada uno de sus ciclos, qué tipo de formación debe recibir el estudiante tanto en lo referente a conocimientos, como a competencias que le permitan desempeñarse como persona que aportará, en un futuro muy cercano, al desarrollo de este país.

Existen muchas discusiones a nivel mundial y en Costa Rica acerca de este nivel educativo:

- ¿Debe ofrecerse una formación general que le permita al estudiante y a la estudiante continuar con estudios superiores, o ingresar al mundo del trabajo, o ambas?
- ¿Cuál, específicamente, debe ser la relación entre la formación que se ofrece al estudiante y a la estudiante de la educación secundaria y el trabajo o trabajos que desempeñará en el futuro?
- ¿Debe prepararse al estudiante y a la estudiante para un solo trabajo, o deben desarrollarse en ellos competencias generales que les permitan desempeñar varios tipos de trabajo si ingresan al mundo laboral cuando terminen la secundaria?
- ¿A qué edad debe iniciarse una formación relacionada con las competencias que requieren los y las estudiantes para desempeñarse en el mundo del trabajo?
- ¿Qué deben hacer las instituciones educativas de nivel secundario en el campo formativo, tomando en cuenta la complejidad psico-social de esta etapa y las condiciones socio-económicas y culturales a las que deben enfrentarse los y las jóvenes en la actualidad?
- Considerando la situación a la que tendrán que enfrentarse los y las jóvenes costarricenses, ¿qué tipo de ofertas educativas se deben diseñar?
- En la modalidad académica, ¿cuáles son las asignaturas principales? ¿Deben incluirse tantas

asignaturas diferentes en el plan de estudios o se debe optar por una mayor profundización en menos asignaturas?

- ¿Cómo ofrecer una educación de calidad que sea relevante y motivadora para los y las jóvenes de este nivel educativo?

Y así se podrían plantear muchas otras preguntas que requieren de respuestas actualizadas que definan un rumbo claro para una educación secundaria significativa para los y las jóvenes, para los educadores y las educadoras, para el sector laboral, para la educación superior y para el país.

Sin embargo, así como existen factores limitantes para el caso de la educación costarricense en general, en Costa Rica la educación secundaria tiene una condición que impide que se puedan efectuar cambios de fondo en este nivel educativo. La única manera de abrir el camino para abordar esos cambios es atender efectivamente la problemática que presenta el tipo de contratación laboral de los profesores y las profesoras de secundaria y sus consecuencias.

La contratación de los profesores y las profesoras de educación secundaria se hace “por horas” y no por jornada. Este hecho tiene consecuencias que son muy serias para la educación secundaria, entre ellas las siguientes:

- No se puede efectuar ningún cambio de las asignaturas que conforman el plan de estudios (y de la cantidad de horas que les corresponden), porque afecta los derechos laborales de los educadores y las educadoras.
- Los educadores y las educadoras de la educación secundaria, con el fin de alcanzar un salario aceptable (comúnmente expresado como “redondearse”), cada vez “enseñan” o imparten, con la venia del Ministerio de Educación Pública, más lecciones. En los años ochentas, por ejemplo, el

máximo de lecciones que podía enseñar un docente de secundaria era de 32. En la actualidad, un docente de secundaria enseña hasta 48 lecciones de 40 minutos por semana.

- Un educador de secundaria con 48 lecciones se convierte prácticamente en una máquina de dar clases: no puede dedicar tiempo a atender los aspectos formativos de la educación del estudiante. En las zonas urbanas, ese educador puede llegar a tener hasta 35 o más estudiantes por grupo. Si tiene 48 lecciones puede llegar a tener entre 350 y 400 estudiantes diferentes.
- Para que el educador pueda “completar” sus 48 lecciones, o el máximo que “le den”, generalmente debe hacerlo en más de una institución educativa. Esto quiere decir que debe convertirse, en muchos casos, en “profesor-taxi” que trabaja en varias instituciones educativas simultáneamente.
- Poco tiempo tienen el profesor y la profesora de secundaria para preparar sus lecciones, corregir exámenes, pensar en utilizar métodos activos para la enseñanza, máxime que también tienen la presión de que sus estudiantes obtengan un rendimiento aceptable en las pruebas nacionales o en los exámenes de bachillerato.
- Todo lo anterior tiene implicaciones para la calidad de la enseñanza, pero también para la satisfacción laboral del profesor. La satisfacción es muy baja y por ende, la motivación del estudiante. Esto último ya constituye una de las causas de deserción.
- Con estas condiciones, es poco lo que pueden hacer los educadores para coordinar su trabajo por departamentos y es poco lo que pueden participar en otras actividades, con lo cual el concepto de comunidad educativa es prácticamente inexistente en este nivel.

- Es poco lo que pueden trabajar, desde el punto de vista formativo, con los y las estudiantes, a pesar de necesitar estos jóvenes de mayor atención que la que se les está ofreciendo.

Además, existe el convencimiento en muchos sectores de que la oferta de la educación secundaria debe cambiar:

- Debe universalizarse y diversificarse en un horizonte de 10 años; deben introducirse elementos de flexibilidad curricular que le permitan a los y las estudiantes avanzar de acuerdo con sus posibilidades.
- Ser más interesante, motivadora y pertinente para los y las estudiantes.
- Ser, académicamente, de mayor calidad.
- Considerar la integración de los y las estudiantes al sector productivo y a la educación superior.
- Mejorar y fortalecer los aspectos formativos de los y las estudiantes.
- Desarrollar competencias individuales y sociales en los y las estudiantes.
- Poner en práctica métodos más innovadores de enseñanza y aprendizaje.

Sin embargo, aunque para lograr lo anterior se requiere de la preparación y creación de condiciones propicias, una de las más importantes es resolver el tema de la contratación de los profesores y las profesoras. Es posible que muchos intentos de cambio fracasen si esta situación no se resuelve. Además, cualquier intento de cambio debe considerar la reubicación y el reciclaje de los profesores y las profesoras cuyas condiciones laborales resulten afectadas.

Esta situación merece la atención de una mesa de trabajo conformada por representantes de distintos sectores, que pueda analizar la problemática específi-

ca de la educación secundaria y realizar los estudios económicos y educativos que sean necesarios, para proponer alternativas a fin de crear las condiciones necesarias para un cambio en las formas de contratación de estos profesores y profesoras y para efectuar transformaciones de fondo en la educación secundaria del país.

En relación con las transformaciones de fondo, se proponen las siguientes líneas de acción (Contreras: 2005) "como prioritarias para atender los principales retos que enfrenta hoy la educación secundaria en nuestro país:

1. La reformulación conceptual del modelo vigente como parte de un proceso continuo, a efectos de replantear sus objetivos y propósitos, de manera que resulte pertinente para las necesidades y expectativas del entorno en que se inserta. Las expectativas a las que debe responder la educación secundaria costarricense son muy distintas a aquellas en las que se gestó el modelo que se mantiene vigente. Si bien es fácil lograr consenso en torno a declaraciones genéricas sobre el modelo educativo al que debe responder, no lo es el establecimiento de formulaciones concretas. De ahí que sea necesario construir un modelo operativo que permita identificar los requerimientos concretos que se derivan de una experiencia educativa de la que se espera la educación del ciudadano, la búsqueda del espíritu creativo y crítico en los alumnos, la educación ética y afectiva, la atención a la diversidad en un contexto de equidad, así como una flexibilidad tal que permita trazar diversos caminos para alcanzar una metas educativas comunes, entre otros. Dicha reformulación debe ser capaz de lograr ponderar, equilibrar y balancear expectativas contradictorias que respondan a perspectivas en debate, en torno a la búsqueda de la equidad y del papel que la educación secundaria pública tiene en una sociedad como la nuestra.
2. Diseñar e impulsar la construcción de procesos que se sostengan en el mediano y largo plazo, orientados a promover la reorganización de las instituciones en las que esta se concreta, así como al desarrollo de alternativas curriculares viables, que respondan a las expectativas y necesidades identificadas en los esfuerzos de reformulación de su modelo. Ello para procurar una mejor articulación con las demás instituciones de su entorno, en la búsqueda de integrar verdaderas comunidades de aprendizaje por un lado y, por otro, para buscar la flexibilidad curricular que se requiere para atender la diversidad de la población que atiende. Además, estos procesos deben dirigirse a lograr un balance apropiado entre la formación de habilidades y destrezas de nivel superior y la de actitudes y competencias para la inserción laboral, en el marco de la búsqueda de equidad y del reconocimiento de la importancia de la participación democrática de todos los involucrados, de manera que no resulte una imposición desde afuera.
3. Favorecer el desarrollo profesional de los profesores mediante su participación en proyectos que se sustenten en prácticas desarrolladas en el centro escolar, para los que cuenten con el tiempo, incentivos y materiales, así como con el acompañamiento necesario de otras instituciones y actores, por medio de grupos colaborativos multidisciplinarios de trabajo, no impuestos. Esto requiere superar el modelo de "profesor taxi" que predomina en nuestros colegios y liceos y priorizar y valorar la formación docente inicial y en servicio.
4. La necesidad de realizar investigaciones sistemáticas desde perspectivas que resulten sensibles a las culturas institucionales, que consideren la complejidad, el carácter histórico y la interdependencia del sistema educativo tanto a lo interno como con el entramado social en que se inserta. Ello, con el

propósito de generar estrategias e innovaciones didácticas que respondan a las características de los contextos en que se inserta la educación secundaria, así como nuevas y más apropiadas formas de evaluación, que valoren de manera integral los distintos determinantes del rendimiento, y que puedan ser utilizadas para mejorar las prácticas, en vez de simplemente identificar el fracaso de estudiantes, profesores e instituciones.

5. El desarrollo de las líneas de acción mencionadas requiere de una importante inversión de recursos humanos, financieros y materiales, lo que a su vez genera la necesidad de prever y gestionar un conjunto de esfuerzos y acciones indispensables para hacerla efectiva, en un entorno que reclama la reducción del gasto público y de la intervención estatal.”

2. Progreso en la continuidad.

A continuación se presentan políticas específicas para este nivel educativo, clasificadas de acuerdo con los tipos de cambio requeridos: 1) para lograr una transformación; 2) para asegurar la calidad permanente; 3) para lograr una mayor equidad; 4) para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación; 5) para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa; 6) para reforzar con otras políticas sociales; y 7) para contar con excelentes educadores. En la segunda columna se señala el componente del modelo educativo con el que se relaciona la política: modelo de fines y opciones (MFO), modelo pedagógico (MP), modelo curricular (MC) o modelo de gestión institucional (MGI). Si se tratara de coordinación con otras políticas sociales o relación con instancias externas al MEP se indicará (PS).

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
<i>Para lograr una transformación</i>	
Evaluar y replantear la oferta educativa de la educación secundaria en el país.	MFO MC
Ampliar las opciones educativas en la educación diversificada.	MFO MC
Propiciar la formación integral del estudiante; no solo la transmisión de conocimientos.	MP
Estudiar la posibilidad de integrar asignaturas para una mayor comprensión y profundización del aprendizaje.	MP MC
Desarrollar estrategias educativas para la atención de la diversidad y de la multiculturalidad, que consideren las necesidades de todos los jóvenes, especialmente en San José, donde existe la mayor concentración de población extranjera en este nivel educativo.	MP
Desarrollar programas permanentes de salud integral y de formación para la vida de los educandos, que incluya: comunicación, educación sexual, educación para la salud, nutrición, movimiento humano y artes.	MP MC
Desarrollar estrategias de apoyo a los estudiantes de séptimos años para evitar la deserción.	MP
Replantear y reforzar la enseñanza de la matemática, asignatura que presenta las tasas de promoción más bajas, tanto en noveno año como en bachillerato.	MP MC

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Fortalecer y rediseñar el ciclo diversificado con el fin de preparar adecuadamente a los y las estudiantes para incorporarse al mundo productivo, a la educación superior y a participar activamente, aportando a su comunidad.	MFO MC
Universalizar los programas de informática educativa y de enseñanza de un idioma extranjero.	MC MGI
Promover en los procesos de enseñanza y aprendizaje una cultura de investigación y de aprender a aprender a lo largo de toda la vida.	MP
Para asegurar la calidad permanente	
Asegurar la articulación programática, metodológica y de apoyo al estudiante en su transición entre el II ciclo y el III ciclo de la Educación General Básica.	MC
Asegurar la articulación programática, metodológica y de apoyo al estudiante en su transición entre el III ciclo y la Educación Diversificada.	MC
Mejorar el rendimiento de los estudiantes de III ciclo en las pruebas nacionales, reforzando los procesos de enseñanza aprendizaje, especialmente en las asignaturas de menor rendimiento.	MP MC
Mejorar el rendimiento de los estudiantes en las pruebas de bachillerato, reforzando los procesos de enseñanza y aprendizaje, especialmente en las asignaturas de menor rendimiento.	MP MC
Desarrollar estrategias para lograr la retención efectiva de la población estudiantil adolescente hasta finalizar el ciclo diversificado.	MGI
Disminuir el número de estudiantes por aula, especialmente en las instituciones grandes de los centros urbanos del país.	MGI
Disminuir la repitencia, sobre todo en séptimo y décimo años.	MGI
Reforzar la enseñanza en las asignaturas de mayor dificultad de acuerdo con el resultado de las pruebas nacionales, especialmente ciencia y matemáticas.	MP MC
Para lograr una mayor equidad	
Universalizar los programas de informática educativa en todas las instituciones de educación secundaria,	MGI
Universalizar la cobertura de la educación secundaria priorizando la atención en las 10 direcciones regionales que están por debajo el promedio nacional.	MGI
Atender, prioritariamente, los problemas de cobertura en el Ciclo Diversificado.	MGI
Investigar las causas de la deserción en los centros educativos de educación secundaria con el fin de diseñar estrategias para motivar y retener a los estudiantes.	MGI
Disminuir la deserción, en especial en los colegios nocturnos y en las zonas rurales.	MGI
Disminuir la repitencia, especialmente en las zonas urbanas.	MGI
Incrementar la cobertura de los programas de becas, transporte estudiantil y comedores escolares.	MGI PS
Ofrecer sistemas de apoyo adecuados para la atención de los estudiantes con necesidades educativas especiales por razón de discapacidad o de privación cultural, o por condiciones de urgencia como problemas de salud o tragedias personales.	MP MC

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación	
Seleccionar, adquirir y dotar a los y las estudiantes de libros de texto actualizados para todas las asignaturas.	MGI
Dotar de libros de referencia y otros libros y documentos actualizados a las bibliotecas de todos los colegios del país.	MGI
Proporcionar a las instituciones material didáctico y de laboratorio suficiente y actualizado para todos los colegios del país.	MGI
Proporcionar acceso a Internet para el profesorado y el alumnado de todos los colegios del país.	MGI
Superar el faltante de aulas regulares, de aulas para materias especiales, de centros de informática, bibliotecas y comedores escolares en todas las instituciones que lo requieran.	MGI
Para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa	
Establecer un sistema de gestión del centro educativo, centrado en la administración curricular y en la formulación y ejecución de un plan educativo institucional.	MGI
Desarrollar prácticas educativas para establecer vínculos de apoyo entre la institución educativa y la comunidad.	MGI
Organizar los horarios de la institución de tal manera que los profesores tengan posibilidades de reunirse por departamentos con el fin de coordinar y mejorar el trabajo.	MGI
Para reforzar con otras políticas sociales	
Desarrollar programas de incentivos para que los jóvenes en edad de asistir a la educación secundaria y que han desertado por razones económicas, se incorporen nuevamente a la educación.	MGI PS
Erradicar la violencia de los centros educativos de educación secundaria, especialmente en las direcciones regionales de San José, Pérez Zeledón, Desamparados y Alajuela.	MGI PS
Ampliar la cobertura de los programas de becas y transporte estudiantil, especialmente para los estudiantes que trabajan.	MGI PS
Para contar con excelentes educadores	
Lograr que todos los educadores y educadoras que trabajan en la educación secundaria del país sean titulados y tengan una formación de buena calidad, tanto en aspectos pedagógicos como en su especialidad.	MGI PS
Lograr que los educadores laboren en el campo específico de su formación pedagógica y académica.	MGI
Definir el número máximo de lecciones del educador de secundaria, incluyendo unas lecciones de planeamiento por cada 10 horas laboradas.	MGI
Ofrecer asesoría permanente a los profesores que atienden estudiantes con necesidades educativas especiales en sus aulas.	MGI
Incentivar a aquellos educadores que provienen de programas de formación acreditados.	MGI PS

3.4 Educación secundaria técnica (III y IV ciclos)

Modalidades: artística, agropecuaria, industrial y de comercio y servicios.

1. Pensar un futuro diferente que responda a los requerimientos del siglo XXI.

En términos generales, lo dicho para la educación secundaria académica aplica también para la educación secundaria técnica. Sin embargo, esta última tiene una serie de particularidades que le imprimen sello propio, sobre todo porque representa la posibilidad de que los jóvenes que asisten a ella, al finalizar sus estudios puedan integrarse al mundo del trabajo o continuar con estudios superiores.

Los colegios técnico profesionales también deben hacer una revisión profunda de su oferta académica y su relación con los requerimientos del sector productivo del país. Se deben desarrollar nuevas opciones, más pertinentes, para preparar a los jóvenes para el trabajo. Desde esta perspectiva se hace necesaria una mayor relación entre estas instituciones y representantes del sector productivo, tanto a nivel nacional como regional. Pero no solo para definir las demandas y los requerimientos del mundo del trabajo sino también para involucrar a las empresas en el proceso educativo. Resulta difícil que, con los cambios y las innovaciones tecnológicas que avanzan a un ritmo vertiginoso, los colegios técnico profesionales puedan mantener su maquinaria y equipo actualizados para poder formar a sus estudiantes. Desde esta perspectiva, una colaboración entre los colegios técnicos y las empresas puede facilitar que los estudiantes aprendan, realicen sus prácticas y también aporten a esas mismas empresas, con la posibilidad de que puedan incorporarse posteriormente a ellas como trabajadores con excelente desempeño. Esta alianza también abre la posibilidad de que los profesores puedan mante-

nerse actualizados ya que las instituciones formadoras –y en este caso específico, el CIPET– posiblemente no puede invertir en mantener equipos actualizados para los procesos de formación de este personal. Esto permitirá además hacer un uso más adecuado de la infraestructura educativa existente y una definición más acertada de una oferta académica para la población joven, que satisfaga las necesidades de las distintas regiones o zonas del país.

El repensar la educación técnica para diversificar las opciones con criterios de calidad, relevancia y pertinencia también merece la constitución de una mesa especial de trabajo, conformada por representantes de los distintos sectores involucrados, que pueda analizar su problemática específica que se adiciona a la de la educación secundaria académica y realizar los estudios financieros y educativos que sean necesarios, con el fin de proponer alternativas para efectuar cambios de fondo en la educación secundaria técnica del país.

2. Progreso en la continuidad.

A continuación se presentan políticas específicas para este nivel educativo, clasificadas de acuerdo con los tipos de cambio requeridos: 1) para lograr una transformación; 2) para asegurar la calidad permanente; 3) para lograr una mayor equidad; 4) para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación; 5) para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa; 6) para reforzar con otras políticas sociales; y 7) para contar con excelentes educadores. En la última columna se señala el componente del modelo educativo con el que se relaciona la política: modelo de fines y opciones (MFO), modelo pedagógico (MP), modelo curricular (MC) o modelo de gestión institucional (MGI). Si se tratara de coordinación con otras políticas sociales o relación con instancias externas al MEP se indicará (PS).

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Para lograr una transformación	
Proponer nuevas especialidades y modificaciones curriculares que tengan un respaldo de información obtenida mediante consultas realizadas con el modelo de mesas de consulta empresarial por especialidad y mesas regionales de educación técnica, precedidas a su vez por auto-evaluaciones institucionales de cada colegio técnico.	MFO MC
Revisar integralmente los planes y programas de estudio, contemplando tanto el componente técnico como el componente académico, considerando la necesaria vinculación con los sectores productivos y con el mercado laboral.	MC
Promover una cultura de investigación y de permanente actualización, especialmente en el campo de la ciencia y de la tecnología.	MP MC
Ofrecer formación a los estudiantes en técnicas de estudio para crear una cultura de formación a lo largo de toda la vida.	MP
Promover una formación integral en los estudiantes que considere su formación técnica, académica, en las artes y en los deportes y formación para la vida.	MC
Fortalecer la enseñanza del idioma inglés y de la informática.	MC
Asegurar, en todas las modalidades, una adecuada formación para el trabajo y preparar a los estudiantes para la transición entre el colegio y el mundo del trabajo.	MP
Fortalecer la labor de los orientadores, sobre todo en el III ciclo, de manera que puedan servir de soporte real a los estudiantes en la escogencia de su especialidad.	MP
Explorar la posibilidad de introducir metodologías innovadoras como la metodología de Enseñanza Basada en Normas de Competencia.	MP
Para asegurar la calidad permanente	
Igual que para la educación secundaria académica	
Lograr una adecuada relación entre teoría y práctica, de acuerdo con las características de la especialidad.	MP
Re-diseñar los talleres exploratorios de manera que cumplan con el objetivo para el cual fueron planteados.	MP
Para lograr una mayor equidad	
Igual que para la educación secundaria académica	
Lograr una retención efectiva de la población estudiantil adolescente hasta finalizar el ciclo diversificado	MGI
Ampliar la cobertura en el Ciclo Diversificado.	MGI
Para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación	
Igual que para la educación secundaria académica	
Mejoramiento y permanente actualización de las bibliotecas de los colegios técnicos, considerando las especialidades que se ofrecen en cada institución.	MGI

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Dotar de maquinaria y equipo actualizado a las instituciones según las especialidades que ofrecen.	MGI
Dotar de laboratorios de cómputo que cuenten con acceso a Internet, con prioridad en aquellas instituciones que ofrecen especialidades que lo requieren.	MGI
Ampliar y ajustar los montos de los programas de becas para estudiantes de los colegios técnicos de acuerdo con las particularidades de las especialidades que estudian y que requieren de materiales costosos.	MGI
Para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa	
Establecer un sistema de gestión del centro educativo, centrado en la administración curricular y en la formulación y ejecución de un plan educativo institucional.	MGI
Desarrollar prácticas educativas para establecer vínculos de apoyo entre la institución educativa y la comunidad.	MGI
Desarrollar planes preventivos y correctivos de la infraestructura y para la permanente actualización y mantenimiento del equipo de la maquinaria y equipo de los colegios técnicos.	MGI
Crear un Sistema Nacional de Educación Técnica Profesional con el fin de articular las entidades como los Colegios Técnicos Profesionales, el sector empresarial, los gremios, instituciones del Estado (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Economía, Ministerio de Industria, Ministerio de Comercio exterior), sector cooperativo.	MGI
Para reforzar con otras políticas sociales	
Igual que para la educación secundaria académica	
Para contar con excelentes educadores	
Establecer criterios claros y específicos para la contratación del personal de la educación técnica, de acuerdo con los requerimientos de las instituciones.	MGI
Ofrecer programas de capacitación de los profesores en inglés técnico, para el manejo de adecuaciones curriculares, para la atención de jóvenes con necesidades educativas especiales y para lograr el espíritu emprendedor en los profesores de educación técnica y la cercanía con las empresas, con la nueva tecnología, con los avances científicos.	MGI
Actualizar y capacitar permanentemente a los profesores en las diversas ramas de la educación técnica	MGI
Asegurar que la formación y los cursos de capacitación que se ofrecen a los profesores de educación técnica sean actualizados, de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos.	MGI
Promover una adecuada coordinación entre el Departamento de Educación Técnica y el CIPET y propiciar una revisión integral de los planes de estudio de formación de educadores en el campo de la educación técnica.	MGI

3.5 Educación especial

1. Pensar un futuro diferente que responda a los requerimientos del siglo XXI.

Las orientaciones y los objetivos para lograr la inclusión de las personas con necesidades educativas especiales en el sistema educativo, respetando y atendiendo a cada persona según sus necesidades dentro de un contexto de diversidad en el que todos, individual y grupalmente tienen derecho a una educación personalizada, están actualizados. De la misma manera, en este campo el país cuenta con la Ley 7600 referente a los derechos de las personas con discapacidad. En relación con lo anterior, es menester facilitar todos los medios para su aplicación.

2. Progreso en la continuidad.

A continuación se presentan políticas específicas para este nivel educativo, clasificadas de acuerdo con los tipos de cambio requeridos: 1) para lograr una transformación; 2) para asegurar la calidad permanente; 3) para lograr una mayor equidad; 4) para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación; 5) para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa; 6) para reforzar con otras políticas sociales; y 7) para contar con excelentes educadores. En la última columna se señala el componente del modelo educativo con el que se relaciona la política: modelo de fines y opciones (MFO), modelo pedagógico (MP), modelo curricular (MC) o modelo de gestión institucional (MGI). Si se tratara de coordinación con otras políticas sociales o relación con instancias externas al MEP se indicará (PS).

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
<i>Para lograr una transformación</i>	
Cumplir con las orientaciones y los objetivos definidos y con las disposiciones de la Ley 7600.	MGI
<i>Para asegurar la calidad permanente</i>	
Continuar los esfuerzos de inclusión de los estudiantes de la educación primaria con necesidades educativas especiales a las aulas.	MP MGI
Incrementar las posibilidades de inclusión de los estudiantes de la educación secundaria, con necesidades educativas especiales leves a las aulas.	MP MGI
Brindar atención especializada y servicios de apoyo a aquellas personas con necesidades educativas especiales que lo requieran.	MP MGI
<i>Para lograr una mayor equidad</i>	
Atender adecuadamente a la población con necesidades educativas especiales leves y severas, en especial en las zonas rurales y urbano marginales.	MGI
Lograr la inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales a todos los centros de educación secundaria, en especial en las zonas rurales.	MGI
<i>Para lograr los medios y recursos que faciliten el mejoramiento de la calidad de la educación</i>	
Superar la carencia de infraestructura y servicios para incluir a todos los estudiantes con necesidades educativas especiales en las zonas rurales.	MGI

<i>Políticas específicas</i>	<i>Relación Modelo Educativo</i>
Dotar de material didáctico y educativo en general, adecuado a las necesidades de los distintos grupos de población y a las necesidades institucionales.	MGI
Superar carencias y deficiencias infraestructurales para atender a las necesidades de las personas con necesidades educativas especiales	MGI
Dotar de recursos económicos y tecnológicos y servicios profesionales y de infraestructura a los centros educativos de los distintos niveles y modalidades para una atención efectiva y solidaria de los jóvenes con necesidades educativas especiales.	MGI
<i>Para propiciar condiciones de eficiencia y eficacia en la gestión educativa</i>	
Desarrollar una administración educativa y curricular en todos los centros educativos del país, que considere, para todos los efectos, las características y necesidades de las personas y grupos con necesidades educativas especiales.	MGI
<i>Para reforzar con otras políticas sociales</i>	
Atender, mediante programas sociales, las necesidades básicas y de las personas con necesidades educativas especiales que pertenecen a grupos sociales en situación de pobreza.	PS
<i>Para contar con excelentes educadores</i>	
Lograr la titulación de los educadores de educación especial y una contratación acorde con dicha titulación.	PS
Generar nuevos códigos de docentes en educación especial, principalmente para las zonas rurales del país.	MGI
Capacitar a los docentes regulares en el paradigma de la atención a la diversidad con el objeto de que aquellos que tienen alumnos con necesidades educativas especiales puedan brindarles la atención requerida.	MGI
Incentivar a aquellos docentes que aceptan la inclusión de estudiantes con necesidades especiales.	MGI

3.6 Educación de jóvenes y adultos y otras modalidades de educación abierta

Modalidades de educación de adultos: proyectos de alfabetización, primaria por suficiencia, primaria formal nocturna, programa aprender sin fronteras.

Modalidades de educación abierta para la educación primaria: programa de aula abierta y programas en colaboración con otras instituciones como IPEC-OIT, OIM, UNICEF, PANI, IMAS, ICER.

Modalidades de educación abierta para la educación secundaria: proyectos de tercer ciclo por suficiencia, educación diversificada a distancia, bachillerato por madurez, programa de nuevas oportunidades educativas para jóvenes, institutos profesionales de educación comunitaria, centros integrales de educación de adultos.

1. Pensar un futuro diferente que responda a los requerimientos del siglo XXI.

Esta área, que incluye las modalidades de la educación de jóvenes y adultos y distintas modalidades

de educación abierta, ha cobrado cada día mayor importancia en nuestro país. Lo anterior por cuanto a estas opciones acceden las personas –jóvenes y adultos– que por distintas razones salieron o fueron expulsadas del sistema educativo formal y tomaron la decisión de continuar con su educación por otros medios. Anteriormente, se hablaba solamente de “educación de adultos”; sin embargo, esta ha dejado de serlo para convertirse cada vez más en una educación que sirve también a los jóvenes que, por distintas razones, no asisten al sistema educativo formal. Ha cobrado una enorme importancia sobre todo debido al alto porcentaje de deserción en la educación secundaria. Sin embargo, también ha cobrado importancia porque es significativa en el país la cantidad de adultos que no finalizaron su educación primaria o que se consideran, técnicamente, analfabetos.

Con el fin de abrir más posibilidades a estos grupos de población, es importante ofrecer un conjunto de opciones por medio de distintas modalidades. En la actualidad, muchas de ellas las ofrece el Ministerio de Educación Pública; sin embargo, también lo está haciendo, cada vez más, con la colaboración de otras instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Esta colaboración con otras instituciones y organizaciones para ofrecer servicios a la mayor cantidad de personas posible, se hace cada vez más necesaria. Es importante por estas razones, que el Ministerio de Educación Pública tenga la apertura para diseñar, analizar y aceptar diseños y opciones no tradicionales que apoyen un esfuerzo para atender a los grupos poblacionales que conforman los analfabetos, aquellos que no han concluido la educación primaria y aquellos que no han concluido la educación secundaria, sean ellos jóvenes o adultos.

La formación que se ofrezca correspondiente al nivel educativo de las personas constituye, en este contexto, un esfuerzo por parte de las personas de mejorar su calidad de vida. Las opciones que se ofrezcan a estas

personas deben ser pertinentes, flexibles y accesibles, adecuadas a los horarios de que dispongan para estudiar ya que muchas de ellas también trabajan, aunque entre los jóvenes también los hay que no encuentran trabajo.

Con el fin de atender a grupos poblacionales desfavorecidos, lejanos de la educación formal (analfabetos, grupos étnicos, poblaciones en situación de pobreza), se pueden diseñar opciones educativas para prepararlos para desempeñarse con éxito en el trabajo, mediante proyectos educativos, sociales y productivos, que les apoyen en su subsistencia y bienestar, elevando su nivel educativo y su calidad de vida.

Por otro lado, es importante rescatar la necesidad de definir políticas y diseñar programas para atender a los estudiantes de altas capacidades (sobredotados, sobresalientes y talentosos), ya que no existe ninguna propuesta para su atención en este momento en el sistema educativo costarricense. Tampoco existen opciones de formación o capacitación docente para la atención de esta población.

Adicionalmente, y aunque distintas instituciones ya lo están haciendo, cobra también importancia mantener una variada oferta en lo que se denomina educación continua. Resulta imprescindible para todas las personas actualizarse permanentemente en los nuevos conocimientos y técnicas que se aplican en su campo de especialidad, o formarse por este medio para complementar su formación inicial, de acuerdo con los requerimientos del trabajo o personales. De la misma manera, conforme la población adulta del país crece, se necesitan más opciones educativas para esta población.

2. Progreso en la continuidad.

Deben hacerse esfuerzos por implementar las siguientes políticas específicas:

1. Redefinir el concepto de analfabetismo, para incluir lo que se denomina analfabetismo funcional.
2. Erradicar definitivamente el analfabetismo, priorizando el trabajo en los cantones con mayor cantidad de analfabetos, a saber: Talamanca, Los Chiles, La Cruz, Upala, Buenos Aires, Sarapiquí, Coto Brus, Golfito.
3. Incrementar significativamente los proyectos de alfabetización, en especial en las regiones que más lo requieren.
4. Recuperar a la población adulta que ha quedado al margen de la educación general básica y ofrecerle opciones educativas que consideren sus condiciones actuales.
5. Promover la capacitación profesional de los trabajadores, así como la educación de adultos, con una educación más pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores.
6. Ampliar la oferta y las modalidades de educación abierta, en especial para jóvenes que han sido excluidos de la educación secundaria.
7. Proveer a las distintas opciones de educación abierta de los recursos necesarios para que puedan funcionar adecuadamente: infraestructura básica, personal calificado, materiales y equipos.
8. Asegurar el financiamiento necesario y buscar fuentes alternativas de financiamiento con apoyo de distintos sectores y organizaciones de la sociedad civil, para abrir más opciones para la formación de jóvenes y adultos en distintos ambientes.
9. Promover diferentes opciones de educación continua para la población que desee actualizar sus conocimientos o complementarlos, y para los adultos mayores.
10. Crear opciones educativas para la atención de estudiantes sobredotados, sobresalientes y talentosos.

3.7 Grandes metas

En términos de grandes metas para las cuatro áreas identificadas por CONARE como claves para una política educativa de Estado en Costa Rica, se pueden postular las siguientes para un horizonte temporal semejante al de los compromisos de desarrollo establecidos por el país en la Cumbre del Milenio al año 2015:

3.7.1 Cobertura

- Universalizar y diversificar la oferta educativa de la educación secundaria.
- Promover el desarrollo temprano de los niños desde la primera infancia y universalizar las oportunidades educativas para esta población.
- Eliminar las brechas y desigualdades del sistema educativo.
- Crear opciones educativas para la atención de estudiantes sobredotados, sobresalientes y talentosos.

3.7.2 Calidad

- Promover una educación rica en valores que capacite para el desarrollo de la ciudadanía activa, favoreciendo la adquisición de hábitos de convivencia y de respeto mutuo y desarrollando en el alumnado actitudes solidarias.

- Prevenir el fracaso escolar y abatir las tasas de reprobación, aplazamiento, repitencia y deserción en la educación primaria y secundaria en las distintas regiones educativas del país.
- Impulsar una transformación profunda en la educación secundaria capaz de mejorar su pertinencia y calidad.
- Fortalecer la enseñanza de las matemáticas, las ciencias y la tecnología.
- Lograr la profesionalización y titulación del personal docente para sustentar concursos de oposición en los procesos de reclutamiento y selección de personal en todas las instituciones.
- Promover la participación docente en la toma de decisiones que afecten los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes a su cargo, propiciando condiciones de trabajo que la hagan posible.
- Garantizar que toda persona graduada de secundaria domine dos idiomas y tenga la fluidez tecnológica necesaria para enfrentar las condiciones de vida de las nuevas sociedades de la información y el conocimiento.
- Insertar las pruebas nacionales en un proceso de evaluación continua de los procesos educativos, de forma tal que permita mejorar el sistema sin perjudicar los proyectos de vida personal de los estudiantes.
- Fortalecer la supervisión educativa y crear una instancia homóloga al Sistema Nacional de

Acreditación de la Educación Superior para las instituciones de primaria y secundaria.

- Estimular el compromiso de las familias y las comunidades con los procesos educativos.

3.7.3 *Financiamiento*

- Dotar a la educación costarricense de los recursos necesarios para el cumplimiento de su elevada misión, garantizando lo dispuesto en la Constitución Política y la sostenibilidad de los procesos educativos.
- Brindar a los centros educativos los recursos necesarios y las condiciones de autonomía relativa para impulsar planes educativos institucionales de base, centrados en el conocimiento del entorno comunitario y capaces de construir entornos de aprendizaje significativo.

3.7.4 *Interrelación con otras políticas públicas*

Promover programas de política social complementarios que favorezcan la equidad en el acceso a una educación de calidad y la retención de la población escolar proveniente de hogares de escasos recursos económicos, de localización inestable y con privación cultural.

III. CONDICIONES PARA FACILITAR UN CAMBIO SOSTENIBLE EN EDUCACIÓN

De la misma forma que en el capítulo anterior se han tratado aspectos sustantivos de la educación, en este capítulo se presentarán una serie de propuestas con dos propósitos:

1. El establecimiento de condiciones para que se puedan realizar cambios significativos y sostenibles en la educación costarricense, tendientes a lograr mejorar la calidad de la educación.
2. Aportar propuestas para lo que eventualmente podría constituir un modelo de gestión institucional, congruentes con aquellas planteadas en los capítulos anteriores.

La mayoría de ellas se desprenden de algunos de los problemas descritos en el diagnóstico. Las propuestas tienen relación, fundamentalmente, con aspectos de gestión del sistema educativo, pero también inciden directamente en la orientación, el manejo y la calidad de los procesos educativos por lo que difícilmente podrán ponerse en marcha procesos sustantivos de mejora de la calidad, si las estructuras, organización y gestión del sistema educativo no facilitan su funcionamiento y el logro de sus objetivos.



1. Aprobación de una política de Estado para la educación costarricense

Existe consenso en el país de que se debe aprobar, por parte del Consejo Superior de Educación, órgano al que constitucionalmente le corresponde, una política de Estado para la educación costarricense, ampliamente consensuada, que marque un rumbo estratégico de largo plazo. Esta política debe ser lo suficientemente flexible para ir incorporando en su bitácora los correctivos y rectificaciones pertinentes acordes con el desarrollo nacional, los avances científicos-tecnológicos y las transformaciones en el campo de la pedagogía. En esta perspectiva, se asume como premisa fundamental que los procesos de cambio en educación requieren de tiempo y que por lo tanto, es indispensable su continuidad y la evaluación de los resultados. Este texto que comparte el CONARE con la sociedad costarricense, aspira justamente a servir de base para la definición de esta política de Estado en educación. Esa política deberá concretarse en un modelo educativo nacional que sirva de referente a las políticas generales y específicas de la educación así como a los lineamientos pedagógicos, curriculares y de gestión institucional, congruentes con ese modelo.

2. El centro educativo: punto focal del proceso educativo

La escuela es un medio para que el individuo conozca, comprenda y utilice los elementos de su mundo en torno a una finalidad individual: la creación; con una finalidad económica: trabajo productivo; con una finalidad

social: el bien, el progreso, la felicidad, la elevación del grupo humano al que pertenece. ...el fin de la escuela es producir un hombre libre, solidario, productivo. Isaac Felipe Azofeifa. Revista Surco No. 10, Año 1, 1941.

Todos los partidos políticos, desde hace más de 30 años, han incluido la descentralización y la desconcentración de la educación en sus programas de gobierno. Sin embargo, a pesar de que ha habido consenso de que esta es la dirección deseada para una buena gestión de la educación, nuevamente los tiempos y los intereses políticos han actuado en su contra aludiendo, por un lado, que el esquema de descentralización y desconcentración presentado por el gobierno anterior no es el adecuado o, en el fondo, defendiendo el poder centralizado que permite la utilización clientelista del aparato educativo.

Es importante aclarar que la posición que se apoya en este documento es la de fortalecer, por todos los medios posibles, al centro educativo y al trabajo de aula para lograr elevar la calidad de la educación para todos. Existen en América Latina otras posiciones que relacionan esto directamente con un traslado de responsabilidades, sobre todo de tipo financiero, a las comunidades locales.⁴ Esta posición no se comparte en este documento.

Es claro, sin embargo, que para lograr que un centro educativo asuma la responsabilidad de gestionar una educación de mayor calidad para todos sus alumnos, debe contar con una relativa autonomía que le permita distinguirse e incluso destacar en el logro de este cometido. La contradictoria orientación de nuestra educación se debate entre una educación homogénea cuyas directrices deben seguir obligatoriamente todos los

4. Tal es el caso de la municipalización en Chile o de la "autonomía escolar" en Nicaragua y experiencias en otros países de América Latina en los que el Estado ha optado por trasladar, parcial aunque significativamente a las comunidades locales, la responsabilidad técnica y financiera. Consideramos que esto, lejos de fortalecer la calidad de la educación a nivel local tiende a profundizar las desigualdades, ya que comunidades con menor capacidad económica pueden contribuir menos y aquellas con mayor capacidad pueden contribuir más; además, consideramos que la educación pública es responsabilidad irrenunciable del Estado.

centros educativos y una educación flexible, creativa y crítica que, sobre la base de lineamientos nacionales, se pueda fundamentar también en la realidad local de la comunidad, de las familias y de los y las estudiantes a los que sirve, y en la profesionalidad de los educadores y las educadoras que conforman su cuerpo docente para proponerse metas y formas de trabajo adecuadas a su propia realidad. Por supuesto que esto supone contar con educadores, educadoras y administradores de la educación con muy buena formación.

2.1 Condiciones aceptables

Para que se pueda propiciar el desarrollo del centro educativo⁵ y del aula es imprescindible asegurar condiciones aceptables que propicien un adecuado funcionamiento del centro educativo, entre ellas al menos las siguientes:

1. Igual número de horas de clase para todos los niños, niñas y jóvenes de todos los centros educativos del país. En este momento, los y las estudiantes que reciben menor número de horas son precisamente los más necesitados, a saber, aquellos de escuelas unidocentes y de Dirección 1, que representan el 81,9% de las escuelas primarias del país.
2. Un personal docente y administrativo con excelente formación en todos los centros educativos del país. Lo anterior por cuanto, son precisamente los centros educativos con mayores carencias, especialmente aquellos ubicados en zonas rurales, los que también cuentan con el personal con menor formación o con formación más deficiente. Resultan ser el lugar donde se inician muchos educadores; sin embargo, en el momento en que
3. Estabilidad del personal docente y administrativo en los centros educativos. Debido al fenómeno descrito en el párrafo anterior y a la cantidad de personal interino con que trabaja el Ministerio de Educación, los traslados de educadores y directores de un centro educativo a otro son muy frecuentes. Esto no solamente produce inestabilidad en el centro educativo sino que no es propicio para realizar un trabajo que requiera más de un año o de los pocos años que un educador trabaja en un mismo centro educativo. Se pierde la continuidad, se pierden los trabajos por construir un proyecto educativo institucional, se puede perder la relación con los padres y madres de familia y con la comunidad en general, se pierde la posibilidad de trabajo en equipo y mucho más. Es importante tener en cuenta lo anterior e intentar cambios en los sistemas de nombramiento de personal que permitan que los centros educativos, sobre todo aquellos ubicados en zonas rurales, tengan cierta estabilidad para realizar trabajos a mediano y largo plazo.
4. Una infraestructura aceptable para el trabajo de los niños y las niñas. Las normas establecidas por el CENIFE para las construcciones escolares son normas adecuadas; sin embargo, resulta contradictorio que el CENIFE se ocupa de que estas se cumplan a cabalidad en las instituciones educati-

5. Se incluye en el Anexo 3 un resumen del proyecto "Mejores prácticas educativas para el desarrollo sostenible", desarrollado por el economista Helio Fallas con financiamiento del PNUD en el año 2001, con base en una investigación realizada en el país, tomando en cuenta las condiciones de las escuelas de zonas marginales.

vas privadas y no en las públicas, fundamentalmente por falta de recursos. Habría en este caso que privilegiar programas compensatorios que aseguren una asignación adecuada de recursos para lograr infraestructura escolar aceptable en todos los centros educativos del país.

5. Bibliotecas escolares con libros y material didáctico abundante y actualizado. Resulta en extremo difícil cumplir con los objetivos que se proponen los programas escolares si no se cuenta con material de lectura y material de consulta en los centros educativos del país. Debería establecerse, para cada nivel, un listado de libros y materiales esenciales que estuviera disponible en las bibliotecas escolares y asignarse una partida de los fondos, tanto del presupuesto nacional como de los fondos locales, para la compra permanente de libros y material didáctico para las bibliotecas escolares de las instituciones educativas.
6. Fortalecimiento de programas sociales de apoyo a la educación, tales como comedores escolares, transporte, becas y otros, de acuerdo con las características y necesidades de los estudiantes de cada uno de los centros educativos. Para esto es necesario contar con un diagnóstico de cada centro educativo para justificar la asignación y fortalecimiento de esos programas sociales.

2.2 La administración del currículo y la comunidad educativa

Los directores de los centros educativos son piezas clave para fortalecer el mejoramiento permanente de los procesos educativos en cada centro educativo. Su liderazgo es esencial para que el centro educativo sea mucho más que un espacio donde cada maestro individualmente atiende a su grupo de estudiantes. Gran cantidad de actividades relacionadas directamente

con el currículo, y otras extracurriculares, representan aportes significativos para la formación de los estudiantes tanto en el ámbito de lo cognoscitivo como en el de lo afectivo y lo social. Asambleas, actividades artísticas y deportivas, actividades con padres de familia, concursos y muchas otras que son actividades escolares, no de un solo grupo, deben contar con el director o la directora para su animación y realización. También debe ocuparse de propiciar el trabajo en equipo entre los educadores de su centro educativo, de organizar reuniones para planificar distintas tareas y muchas otras. Ciertamente es que un director de centro educativo debe ocuparse de innumerables tareas no descritas en los manuales de funciones, aunque resultan indispensables, y muchas veces las horas del día no le alcanzan para cumplir con todas a cabalidad.

Sin embargo, el director o directora no deben olvidar que su función principal es la administración del currículo. Esto significa que debe conocer profundamente el currículo nacional y trabajar con los educadores de su centro educativo para su adecuación y enriquecimiento a nivel local; debe visitar las aulas y conocer el trabajo específico que realizan docentes y estudiantes, así como facilitar el cumplimiento de las funciones del personal a su cargo. Todo lo anterior para convertir su centro educativo en un centro educativo de calidad. Para lograrlo, debe tener claridad sobre cuáles son las funciones esenciales que no puede dejar de realizar, a pesar de que tenga que atender todas las emergentes. Un buen director o directora de centro educativo sabe que su trabajo no lo puede realizar solo o sola. El funcionamiento de una verdadera comunidad educativa puede facilitar su trabajo ampliando su ámbito de acción. En todos los centros educativos es preciso contar con el compromiso de todos los integrantes de la comunidad educativa: administradores, educadores, estudiantes, padres de familia, miembros de la comunidad, todos interesados en prestar su colaboración para lograr, en mayor medida, los objetivos de la educación y para contribuir en la toma de decisiones

institucionales. El animador de esta comunidad es el director o directora de la institución, con el apoyo de los educadores y educadoras del centro educativo.

2.3 Proyecto educativo institucional y el proyecto curricular

Las instituciones y las comunidades educativas como las unidades básicas de desarrollo curricular, tomando como referente el modelo educativo nacional y sus distintos componentes, así como el modelo de centro educativo de calidad correspondiente, deberían desarrollar un proyecto educativo institucional y contar con equipos docentes responsables de su operacionalización, desarrollo, evaluación y coordinación con otras instancias.

Esta propuesta se sustenta en los siguientes planteamientos (Programa Latinoamericano de Doctorado en Educación, 2001):

1. En los campos del liderazgo educativo, de la eficacia escolar, del perfeccionamiento de la escuela y del desarrollo del profesorado se acepta cada vez más la idea de que las escuelas deben tener una misión o un sentido de misión. Las misiones, al forjar unas creencias y fines comunes dentro de la comunidad docente, mitigan las incertidumbres de la enseñanza. Las misiones ofrecen una motivación y proporcionan un sentido; particularmente para aquellos que han participado en su elaboración, las misiones tienen gran significado. Por otra parte, el desarrollo de un sentido de misión construye la lealtad, el compromiso y la confianza en una comunidad escolar y constituye por lo tanto un poderoso impulso para el perfeccionamiento.
2. El reconocimiento de la existencia de “las culturas de enseñanza” que se generan en los diversos grupos docentes que comparten características similares de trabajo –exigencias y limitaciones–, las cuales comprenden creencias, valores, hábitos y formas de hacer las cosas. Estas distintas culturas proporcionan un contexto en el que se desarrollan, sostienen y acaban gozando de preferencia determinadas estrategias de enseñanza. La cultura transmite, a sus nuevos e inexpertos copartícipes, las soluciones históricamente generadas y compartidas de manera colectiva en la comunidad. Esto configura un marco de referencia para el aprendizaje ocupacional que contribuye a dar sentido, apoyo e identidad a los profesores y a su trabajo. En consecuencia, a pesar de que a menudo los educadores están físicamente solos en sus aulas, sin la presencia de otros adultos, en términos de los estilos y estrategias utilizadas en el aula están sometidos a la poderosa influencia de las perspectivas y orientaciones de los compañeros con los que actualmente trabajan y con los que han trabajado en el pasado. Por lo tanto, estas culturas constituyen un contexto vital para el desarrollo del profesor y la profesora y para su forma de enseñar.
3. La forma general que ha caracterizado a las culturas de enseñanza es el individualismo, el aislamiento y el secretismo. Los profesores, en su inmensa mayoría siguen enseñando solos, tras las puertas cerradas, en el ambiente insular y aislado de sus propias aulas. Es raro que los educadores se ayuden, y cuando lo hacen, raramente van más allá de la puesta en común de los materiales e ideas al uso. La planificación y la resolución de problemas en equipo no es una práctica frecuente. Por lo tanto, no existen condiciones para que los educadores compartan su experiencia acumulada, razón por la cual esta se va con ellos cuando se retiran y los que se inician se ven obligados a reinventar el camino ya recorrido. Esto, aunado tanto a la ausencia de un tiempo para la planificación y coordinación de actividades como a la au-

sencia de una verdadera carrera docente, limita las posibilidades de identificar, promover, incentivar y dar seguimiento a las estrategias y prácticas que responden mejor a las metas educativas en contextos con características particulares.

4. Las expectativas y retos que se plantean a los educadores se tienden a ubicar en estos como sujetos aislados, tangencialmente vinculados a los centros educativos, que son las verdaderas unidades de base en las que se inscribe el ejercicio docente. En consecuencia, se formulan expectativas y demandas acerca del trabajo y actuación docente que requieren una cantidad de competencias imposibles de satisfacer por una sola persona, ya que corresponden a verdaderos equipos docentes.
5. A pesar de que entre las expectativas que se formulan para la actuación docente está la de promover el desarrollo de competencias, habilidades y actitudes positivas para el trabajo en equipos, competencia que demanda la sociedad actual, la vivencia cotidiana que tienen los educadores en el ejercicio de su profesión no ofrece las condiciones e incentivos para que este tipo de competencias, habilidades y actitudes se reflejen en esa vivencia; por el contrario, esta refleja un trabajo individualizado y aislado que encuentra una expresión clara en la propia estructura de las edificaciones escolares, la cual ha sido comparada con la "caja de huevos".
6. Si el sistema educativo se visualiza como tal, el modelo curricular debe concretarse en proyectos institucionales que integren los esfuerzos aislados y dispersos alrededor de sus ejes orientadores, que lo realimenten con base en la acumulación y seguimiento de experiencias producto de la evolución de estos proyectos y que coordinen con los equipos responsables de la definición de políticas, de la evaluación y selección de materiales

y recursos, de manera que el sistema mantenga su coherencia a la vez que realiza las transformaciones que se requieran. La comunicación dentro y fuera del sistema puede verse fortalecida si se canaliza por medio de equipos institucionales, favoreciendo la coordinación y organización para la gestión de materiales y recursos y la rendición de cuentas tanto interna (el docente ante el equipo institucional), como externa (el centro educativo ante el sector o comunidad y nacional).

Se concibe al proyecto educativo institucional (PEI) "como una herramienta de planificación y gestión; como un instrumento para el desarrollo y el cambio de la cultura institucional y de los procesos educativos a nivel del Centro (Rossi, 1999)", (Castillero y otros, 2003: 65). El PEI debería facilitar la integración y operacionalización a nivel de centro educativo, del modelo educativo nacional, de sus distintos componentes y del modelo de centro educativo de calidad correspondiente, en una realidad local específica, para lo que debe contar, para su formulación, con un diagnóstico situacional de la comunidad y de la población a la que sirve el centro educativo.

Aunque se ha visto en algunos casos como una herramienta administrativa que plasma el plan de trabajo del director o directora de la institución, en realidad constituye una herramienta más abarcadora que sirve para integrar, planificar y gestionar los distintos componentes del trabajo de un centro educativo, a nivel operativo: la gestión del centro educativo, la orientación y gestión de los aspectos pedagógicos y curriculares y la gestión de la evaluación de todos los procesos que se realizan en el centro.

En relación con estos últimos, se recomienda también la formulación de un proyecto curricular de centro, entendido como "un conjunto de actuaciones articuladas entre sí y compartidas por el equipo docente de un centro educativo, mediante el cual se concreta

y desarrollan las intenciones y prescripciones generales [...]. Constituye el instrumento que hace explícito el proyecto educativo de un centro docente en una realidad concreta, dándole coherencia y continuidad” (Castillero y otros, 2003: 72).

El proyecto curricular debe integrar y operacionalizar lo establecido en el Modelo Educativo Nacional, en sus distintos componentes y en el modelo de centro educativo de calidad correspondiente, para un centro educativo específico. Este proyecto curricular incorporaría, para orientar la práctica curricular y de aula en el centro educativo, principios tales como (Programa Latinoamericano de Doctorado en Educación, 2001):

- La atención a la diversidad debe partir de la construcción y utilización de una amplia variedad de ambientes educativos y de estrategias docentes que respondan a metas y criterios claramente establecidos, para atender la diversidad en el marco de la flexibilidad curricular y de los necesarios parámetros curriculares nacionales.
- Ofrecer oportunidades educativas y metodológicas diversas, flexibles y de alta calidad para todos los estudiantes, que respondan a prioridades locales y necesidades, preocupaciones, intereses y experiencias individuales con el fin de que los y las estudiantes puedan adquirir, por diferentes caminos, las competencias necesarias para ser ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.
- Comprometer a los y las estudiantes en un trabajo que les resulte relevante, que constituya un desafío desde el punto de vista intelectual, que promueva los valores fundamentales de una democracia y que permita a los alumnos moverse libremente entre diversas escuelas, sin tropezarse con expectativas y demandas intelectuales totalmente ajenas para las cuales no se hayan preparado.
- Sustituir la cobertura superficial y memorística de los contenidos por una indagación más completa que favorezca la comprensión profunda de los

conceptos clave de las disciplinas y el desarrollo de hábitos y destrezas de pensamiento propios de los procesos de investigación –plantear problemas, interpretar, reflexionar, preguntar cuál es la importancia, buscar pruebas contrarias– que se consideran indispensables para “aprender a aprender”.

- Los métodos y procesos de trabajo que orientan los procesos de enseñanza y aprendizaje deben lograr que todos participen y tengan éxito en su aprendizaje, utilizar una variedad de estrategias metodológicas para ajustar el proceso de enseñanza a las diferencias de los estudiantes, fortaleciendo al mismo tiempo el aprendizaje cooperativo entre ellos y proporcionar experiencias positivas y un clima adecuado que contribuya a mejorar la autoestima de los estudiantes y, en consecuencia, su aprendizaje.

Es preciso concebir **procesos educativos integrales** en cada uno de los centros educativos, de acuerdo con su nivel y modalidad, de manera que los componentes o aspectos del proceso educativo no estén disociados unos de otros: los planes de estudio que orientan la educación de los estudiantes y los programas correspondientes a las distintas asignaturas; los libros de texto y otro tipo de materiales educativos que se deben utilizar; la orientación de la metodología del proceso de enseñanza–aprendizaje; los sistemas de evaluación de los aprendizajes en el aula y de los logros del aprendizaje; la infraestructura escolar requerida para que se dé un adecuado proceso educativo; los educadores que atienden ese nivel: preparación, experiencia, condiciones de trabajo, número de educadores, formas de trabajo y de apoyo mutuo; el personal de apoyo: orientadores, psicólogos y personal administrativo y sus funciones en el centro educativo; los administradores del centro educativo correspondiente y las formas de administración curricular; los padres de familia y su participación en distintos aspectos del proceso educativo.

La labor que realizan los educadores y las educadoras en un centro educativo todos los días son labores de relación directa con los estudiantes, por lo cual merecen la mayor atención. Para lograr fines de la educación como los planteados en la Ley Fundamental de Educación que nos rige y los principios enunciados en el Capítulo II de este documento, los educadores y las educadoras deben ser capaces de:

- Desarrollar contenidos y actividades educativas pertinentes, motivadoras e interesantes junto con sus estudiantes.
- Cambiar el énfasis y el ritmo del currículo cotidiano para mantener el compromiso activo de los estudiantes en apropiarse de las ideas y construir su propia comprensión.
- Propiciar las condiciones para que los alumnos y alumnas puedan identificar sus intereses, desarrollar argumentos propios, discernir las preguntas que subyacen a cada conjunto de respuestas más que la simple absorción del conocimiento creado por otros.
- Privilegiar las estrategias didácticas que permiten despertar el interés de los y las estudiantes por el contenido, que demandan su participación activa en actividades y tareas que tienen sentido para ellos, que se relacionen con sus propias necesidades en las que se identifiquen con claridad los criterios que se utilizarán para evaluar sus realizaciones y que permitan que se vayan regulando.
- Atender a la relación entre aquello que los educadores y las educadoras se proponen enseñar y aquello que los y las estudiantes son susceptibles de aprender efectivamente. El carácter profesional del trabajo docente radica en su capacidad para ajustarse y responder a las condiciones en que trabaja, por oposición a los trabajadores en una línea de montaje.

- Seleccionar y utilizar adecuadamente libros de texto y materiales didácticos de apoyo a la labor docente, para el enriquecimiento del aprendizaje de los y las estudiantes y para propiciar la investigación.
- Utilizar el tiempo de la forma más apropiada: los trabajos de investigación sobre la eficacia de la escuela muestran una correlación positiva constante entre el tiempo de instrucción y el rendimiento de los alumnos de primaria y secundaria.

El proceso educativo requiere que los equipos docentes sean capaces de crear las condiciones que producirán la apropiación del conocimiento por parte de los y las estudiantes. Para aprender, es preciso que los estudiantes se involucren en una actividad intelectual cuya meta final es la disponibilidad de un conocimiento con su doble condición de objeto y herramienta. Para ello, es necesario que el conocimiento sea un objeto importante, casi esencial de la interacción docente. De ahí que una parte indispensable del trabajo docente consista en diseñar actividades y ambientes de aprendizaje que garanticen que el conocimiento que se perfila en las metas educativas trazadas, resulte necesario e importante para los y las estudiantes, y que estos estén dispuestos a involucrarse en las actividades propuestas, en el papel de actores convencidos de que valen la pena desde un punto de vista social y cultural y no únicamente desde la perspectiva del trabajo escolar.

Finalmente, es importante subrayar la necesidad de promover, en la medida de lo posible, la incorporación de las herramientas que proporcionan las tecnologías de información y comunicación para el logro de las metas educativas descritas, de forma tal que satisfagan los criterios establecidos para la creación de ambientes educativos orientados a propiciar que los estudiantes vayan más allá de los hechos, que sean capaces de resolver problemas, de pensar creativa-

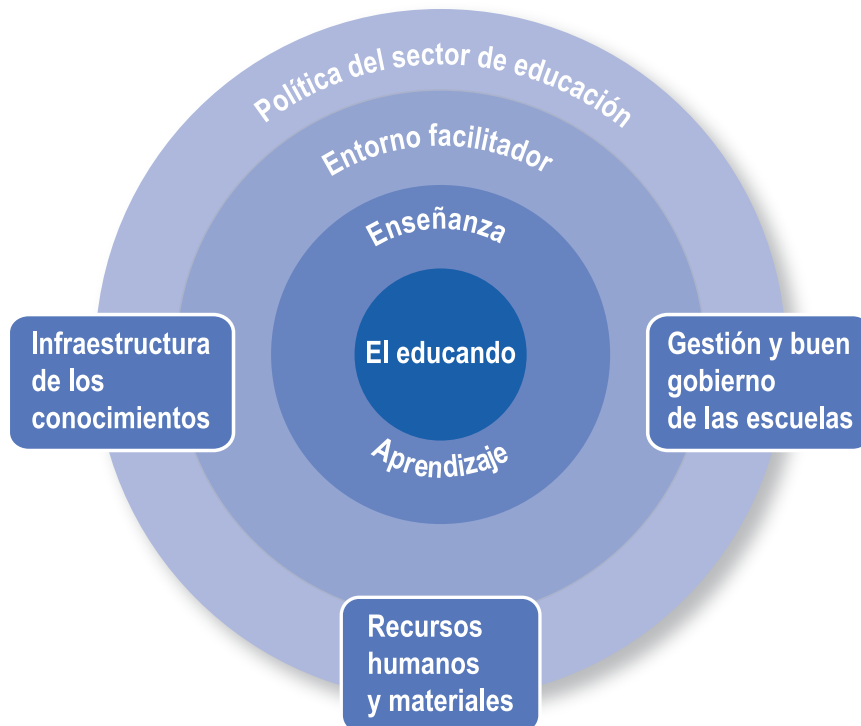


Diagrama 11. Marco de política para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje⁶.

mente para visualizar posibilidades múltiples en lo que estudian y para actuar a partir de sus conocimientos.

El diagrama 11 que a continuación se incluye (UNESCO, 2004: 161) refleja mucho de lo expresado en relación con el centro educativo.

2.4 Redes de colaboración entre centros educativos

En los últimos 40 años, en el país se ha dado inicio a múltiples experiencias –algunas de ellas también ensayadas en otros países y con el respaldo de organismos internacionales– apostando a reforzar el trabajo de los centros educativos y de las aulas por medio de la

creación de redes de apoyo entre centros educativos localizados en la misma zona o región. Estas redes pueden servir distintos propósitos: compartir buenas prácticas, capacitación entre los mismos educadores, compartir materiales educativos, analizar problemas educativos comunes y planificar actividades conjuntas para reforzar la labor de los centros educativos, entre otros. Proyectos tales como el de necesidades educativas básicas, nuclearización educativa, regionalización educativa, currículo en la instancia local y muchos otras más, se han puesto en práctica en el país en distintos momentos. Se ha capacitado a los educadores y a las educadoras, se han invertido recursos y se han observado importantes logros. Sin embargo estos proyectos, como tantos otros, han sido víctimas del manejo de los intereses y tiempos políticos

6. Se entiende en este gráfico como "infraestructura de conocimientos", la producción, circulación y difusión de conocimientos educativos de tal manera que sean útiles a docentes, administradores y encargados de elaborar decisiones. Estas tareas están a cargo de los organismos y personas encargadas de prestar servicios de apoyo y asesoría a los centros educativos y a los educadores y educadoras.

y se han descontinuado experiencias, que precisamente han apuntado a fortalecer la calidad de la educación en donde tendría consecuencias directas para los alumnos.

Sería de gran beneficio revisar estas experiencias y replantear, a la luz de la situación actual de la educación, **redes educativas** que permitieran fortalecer el logro de los objetivos de la educación a nivel local, teniendo muy claro que no se trata de la creación de otro estamento más en la burocracia educativa sino de **dinámicas redes de apoyo entre los centros educativos** establecidos en una misma zona. Los animadores de estas redes podrían ser precisamente los supervisores que, en lugar de orientar su trabajo a cada uno de los centros educativos independientemente, podrían fortalecerlo atendiendo redes de centros educativos. Además, los educadores y las educadoras deberán recibir, de los asesores nacionales y regionales, apoyo permanente, asesoría y capacitación para la mejor realización de sus funciones. El objetivo sería crear sólidos sistemas de apoyo profesional.

Para concluir, la focalización y priorización de las acciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de la educación en el aula requiere planificación e integración del trabajo de las instituciones educativas, ya que cada educador en su aula no trabaja independiente de los demás. Se debe, por lo tanto, priorizar el apoyo técnico y en recursos a las instituciones educativas para que estas puedan facilitar los siguientes procesos:

- Realizar los diagnósticos requeridos para identificar las características y necesidades de la población estudiantil a la que sirve el centro educativo, con el fin de tomarlas en cuenta en la labor que realiza la institución.
 - Elaborar y desarrollar un plan educativo institucional, con el concurso del personal de la institución, de padres de familia y de alumnos, que le permita a la institución trabajar en función del logro de objetivos y prioridades de acuerdo con la situación y el contexto en el que funciona el centro educativo, siempre en el marco de las políticas educativas y directrices nacionales del Ministerio de Educación.
 - Ejercer la dirección de la institución centrándose en la administración del currículo que organice y facilite el mejoramiento de los procesos educativos en la institución; no ser solamente un administrador que cumple con las exigencias de la burocracia.
 - Autoevaluar la labor realizada por todo el personal de la institución educativa, de manera que se puedan establecer procesos de mejoramiento continuo con base en las evaluaciones realizadas.
 - Realizar labores de apoyo y de trabajo en equipo entre los educadores que conforman esa institución, y entre educadores de varias instituciones, mediante la constitución de redes de apoyo mutuo.
 - Trabajar conjuntamente con la Junta de Educación o Junta Administrativa, según corresponda, para obtener los recursos necesarios e invertirlos en las prioridades definidas en el plan educativo institucional.
 - Lograr el apoyo a la institución educativa de todas las personas, instituciones y organizaciones de la comunidad, para conformar una comunidad educativa junto con educadores y estudiantes.
 - Señalar con claridad a las autoridades del Ministerio de Educación, las necesidades y prioridades de la institución educativa para lograr su apoyo para resolverlas.
- Finalmente, pero no por eso menos importante, los centros educativos en proceso permanente de convertirse en centros educativos de calidad, podrían optar por

una acreditación institucional con pares evaluadores externos al Ministerio de Educación. Paralelamente se impulsaría un sistema de incentivos para aquellas instituciones que logren acreditarse.

3. Los educadores y las educadoras que necesita el sistema educativo: su selección, contratación, formación, actualización y evaluación

Al igual que debe haber una coherencia entre los distintos componentes del modelo educativo, que se constituye en el referente principal para lograr una educación de calidad, también debe existir una estrecha relación entre ese modelo educativo y los educadores que contrata el sistema educativo para ponerlo en práctica.

Sobre este particular, se ha señalado en el diagnóstico la carencia por parte del empleador (Ministerio de Educación Pública) de una política de personal basada en criterios de calidad para la selección, contratación, actualización permanente y evaluación de los educadores. El Ministerio de Educación Pública debe asegurarse, como empleador, el poder contar con los mejores educadores pero también que la formación de esos educadores responda al modelo educativo del país. Por esto, resulta urgente la formulación de esos criterios de calidad para la selección, contratación, actualización permanente y evaluación de los educadores, así como el diseño de mecanismos que aseguren su puesta en práctica.

La problemática relacionada con los educadores y las educadoras es muy compleja pues en la práctica se

refiere a casi 53 mil educadores ya contratados por el sistema educativo, algunos de ellos en propiedad y otros interinos; pero también se refiere a los educadores y las educadoras que formarán parte de este “ejército de maestros” en el futuro cercano.

3.1 Definición de criterios de calidad para la selección y contratación de educadores y personal para el sistema educativo nacional

El único requisito que se toma en cuenta para la asignación de los puestos en el Ministerio de Educación es el título. Es urgente establecer políticas de personal basadas en criterios de calidad para la selección, contratación, actualización permanente y evaluación del personal, así como para establecer las condiciones requeridas para ocupar los diferentes puestos en esa institución. De esta manera, también las instituciones formadoras de educadores y de personal de la educación contarían con lineamientos claros para la formación inicial del personal de la educación.

Dichas políticas de personal basadas en criterios de calidad facilitarían que el personal que ingrese a trabajar en el sistema educativo sea el personal que mejor cumpla con esas condiciones. Así, se estaría seleccionando al personal con base en criterios de calidad (meritocráticos) y no con base en criterios político-clientelares. El educador y la educadora preocupados por una formación de buena calidad sabrían a qué atenerse conociendo cuáles son las reglas del juego, pero además tendría la seguridad de que no habría interferencias políticas ni tráfico de influencias en su nombramiento.⁷ Esto daría mayor estabilidad al educador y a la educadora que a su vez elegiría,

7. Estas prácticas de tráfico de influencias para la contratación de profesores son calificadas, a nivel internacional, como una, entre otras, de las prácticas de “corrupción en educación”.

para su formación, a aquellas instituciones que mejor cumplan con los lineamientos establecidos por el empleador, por el Ministerio de Educación Pública.

El sistema de selección y contratación de los educadores, vigente por mucho tiempo en el país, no asegura la selección de los mejores educadores para poner en práctica el modelo educativo deseado. La carencia de las políticas y criterios mencionados y de definiciones claras es responsabilidad del Ministerio de Educación y del Servicio Civil Docente, como organismos empleador y de selección respectivamente. Además del título, el educador puede incrementar su puntaje por actividades de formación y actualización así como por años de servicio. Actualmente un título legal, de un programa de formación aprobado, es aceptable sin tener en cuenta qué tipo de formación hay detrás de ese título.

En Costa Rica se ha creado una situación de anarquía en la formación de los educadores. Con el surgimiento de más de 50 universidades privadas se han aprobado, legalmente, más de 250 programas de formación de educadores. Cabría preguntarse quiénes son y qué preparación tienen los formadores de formadores que atienden esos programas. En la actualidad, proveen al sistema educativo de muchos más educadores que los que forman las universidades estatales que, tradicionalmente, han cuidado la calidad de esos programas y han coordinado entre sí y con el Ministerio de Educación para conseguir consenso en planes de formación comunes, a fin de proporcionar al país educadores con una mejor formación.⁸

La calidad de los educadores es uno de los factores más importantes para asegurar la calidad de la educación. Si se ha de lograr un cambio tendiente a elevar la calidad de la educación, ese cambio debe reflejarse en la selección y contratación de los educadores

de todos los niveles y modalidades. Esto significa que es urgente abocarse a definir los criterios de calidad para la selección de los educadores y a cambiar los procesos de selección y contratación.

Con el fin de evitar la ingerencia política en el nombramiento de los educadores, fenómeno generalizado mencionado en el diagnóstico que afecta directamente la calidad de la educación del país, se propone que a partir de la formulación de los **criterios de calidad** para la selección de los educadores, se sustituya el actual sistema de contratación por un **sistema de oposiciones**. Será necesario establecer los lineamientos para crear un sistema nacional de oposiciones para la selección del personal de la educación, así como precisar los mecanismos mediante los cuales se pondrá en práctica. Entre estos, deberán presentarse las modificaciones necesarias a la legislación actual. Se propone que una mesa de trabajo de alto nivel, con representación de distintos sectores tales como el empleador, los formadores y los gremios, formule la propuesta específica correspondiente.

3.2 Formación y actualización de los educadores

Para abordar y mejorar la situación de los educadores del país, se deben acometer tareas urgentes y diseñar mecanismos tendientes a ordenar y desarrollar propuestas para la implementación de las siguientes políticas:

1. Atraer a excelentes estudiantes a las carreras de educación en todo el país. Para promover el interés por las carreras de educación se pueden establecer becas e incentivos para los buenos estudiantes de secundaria que escojan estudiar


8. Ver resultados de investigación (Maestría en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica, 2000), "Informe final de la evaluación de los componentes desarrollo profesional y evaluación escolar. PROMECE".

- carreras de educación en carreras universitarias acreditadas; de igual manera, es indispensable que la profesión docente sea bien remunerada; caso contrario será difícil lograr lo anterior.
2. Ofrecer a los educadores una formación de excelencia, tanto en aspectos pedagógicos como en la especialidad, tomando en cuenta los resultados de investigaciones y las tendencias internacionales en la formación de educadores.
 3. Formular lineamientos para la formación de los nuevos educadores, congruentes con el modelo educativo del país así como con los criterios de calidad para la selección de los educadores establecidos por el empleador.
 4. Formular planes de emergencia para diagnosticar las necesidades pedagógicas y de conocimiento de los educadores en servicio y diseñar planes de capacitación y actualización permanente con base en los diagnósticos realizados.
 5. Evaluar la labor que realizan los educadores y las educadoras en el aula así como aquella que realiza la dirección del centro educativo.
 6. Promover la acreditación oficial de todas las carreras de formación de educadores y personal técnico y administrativo de la educación, en universidades estatales y privadas.
 7. Incentivar a aquellos educadores y educadoras que se destaquen en su labor y a aquellos cuya formación se haya realizado en carreras universitarias acreditadas.
 8. Seleccionar y contratar, mediante sistemas de oposición, a los mejores educadores y educadoras del país, escogidos por su formación y desempeño.
 9. Establecer requisitos anuales de capacitación y actualización de los educadores para permanecer en sus puestos.
 10. Promover el reconocimiento profesional y social del educador en las comunidades donde labora y a nivel nacional.
 11. Ofrecer al educador y a la educadora mejores condiciones laborales de manera que se mantenga entusiasmado, motivado y satisfecho con su trabajo. Esto requiere cambios en el clima organizacional de las instituciones educativas, objetividad y respeto por su nivel profesional en los nombramientos, superación de los problemas en los sistemas administrativos del Ministerio de Educación que ocasionan errores y atrasos en los nombramientos y pagos y en general, condiciones de trabajo favorables para realizar sus funciones.
 12. Propiciar los cambios necesarios en la legislación vigente con el fin de facilitar condiciones como las descritas.
- Lo anterior se refiere, fundamentalmente al futuro. Sin embargo, en el año 2004 el país contaba con 60 657 funcionarios en educación, de los cuales, 52 765 son educadores en las aulas. Así como se proponen objetivos ambiciosos para el futuro, el cambio no puede esperar a contar con todas las condiciones descritas. Es indispensable iniciar y mantener un proceso tendente al logro de los mismos objetivos con los trabajadores de la educación que actualmente se encuentran en servicio, sean propietarios o interinos.
- Para esto, se proponen las siguientes acciones:
1. Diagnosticar el nivel de **conocimientos** de los educadores de todos los niveles y modalidades, en sus respectivas especialidades y en todo el país, con el fin de identificar lagunas y debilidades que deben subsanarse por medio de cursos intensivos de capacitación y actualización.
 2. Establecer un sistema nacional de capacitación y actualización de educadores –en los conocimientos de las asignaturas que imparten y en lo pedagógico– que oriente y coordine los esfuerzos de las distintas instituciones para atender, de la forma más apropiada, las necesidades de los edu-

- adores, incluyendo los tiempos de capacitación dentro del calendario escolar, de manera que los educadores puedan disfrutar de sus vacaciones.
3. Establecer lineamientos y procedimientos para convocar concursos de oposición para la selección y contratación de personal que actualmente labora como interino, que aseguren transparencia y justicia en la adjudicación de las plazas docentes.
 4. Desarrollar un sistema de incentivos dentro de la carrera docente con base en los logros obtenidos directamente en la labor docente o como reconocimiento a la atención de situaciones extraordinarias en el aula (número de estudiantes, estudiantes con necesidades educativas especiales y otros).
 5. Promover actividades de formación personal de los educadores: comunicación, autoestima, trabajo en equipo, relaciones humanas, organización de grupos y otras, dada la importancia de la calidad humana del educador pues su trato con los alumnos incide en la personalidad de estos así como en su formación académica.
 6. Establecer un sistema de evaluación de la labor docente que realizan los educadores y el resto del personal que sirve a la educación, con miras a su mejoramiento permanente y que supere y sustituya el actual formulario.
 7. Formular y ejecutar un programa de salud laboral y profesional.
 8. Desarrollar una plataforma y otros medios electrónicos para la actualización de los educadores y utilizar para estos mismos fines, otros medios de comunicación del Estado como Radio Nacional y Canal 13.
 9. Tomar las previsiones necesarias, cuando se va a efectuar un cambio, para el reciclaje y reubicación de los educadores y las educadoras de ma-

nera que no se conviertan en opositores al cambio por defender su situación laboral.

10. Propiciar los cambios necesarios en la legislación vigente con el fin de facilitar condiciones como las descritas anteriormente.



Para ejecutar las tareas propuestas debe conformarse una mesa de trabajo que, mediante un proceso de estudio de la situación y de diálogo permanente entre el Ministerio de Educación y los educadores de base, las asociaciones de educadores, los formadores de formadores, el Servicio Civil Docente, el Ministerio de Hacienda y otros sectores, encuentre y proponga vías para poner en práctica políticas como las que se proponen.

Con respecto, específicamente a la formación inicial de los educadores y personal de la educación para servir todos los niveles y modalidades del sistema, así como su aparato administrativo, se propone establecer, con carácter permanente, un **Consejo de Calidad** para promover, entre todas las instituciones de educación superior que forman educadores, acciones tendentes a fortalecer y controlar la calidad de la formación que están recibiendo los educadores en los 250 programas a los que acceden en la actualidad.

4. Reforma estructural y funcional del Ministerio de Educación

4.1 Justificación

En el diagnóstico se describe con especificidad la fragmentación estructural y funcional del Ministerio de Educación Pública que resulta ser una de las principales fuentes de contradicciones internas de todo tipo, de falta de claridad en las líneas de autoridad y de invisibilización de responsabilidades, entre otras. Pero además, tal y como lo muestra claramente el organi-

grama correspondiente, alberga otros serios problemas: la inversión de prioridades del sistema educativo, la gran cantidad de estamentos burocráticos y los recursos que implica sostener un sistema burocrático de estas dimensiones. La inversión de prioridades que es una realidad en la práctica, se refleja en el organigrama mismo: en la base, en el último lugar del organigrama se encuentra el centro educativo, que parece ser aplastado por un enorme aparato burocrático. La posición expuesta en este documento debería llevar a una transformación total de la estructura con base en criterios diferentes a los que dieron origen al organigrama actual. La gran cantidad de estamentos burocráticos sin líneas de autoridad claramente delineadas conduce a confusiones, a problemas de comunicación, a un incremento extraordinario de tiempo para que los asuntos se ejecuten y a justificar posiciones en el aparato burocrático que parecen ser innecesarias. Finalmente, es importante realizar un estudio para reconsiderar y redistribuir el presupuesto que invierte el Estado costarricense en sostener ese aparato burocrático.

Ante esta situación se impone una reforma de la estructura y funciones del Ministerio de Educación Pública, con miras a desburocratizar la institución y diseñar unidades funcionales desconcentradas, más cercanas a los centros educativos, que faciliten el cumplimiento de lo establecido en el modelo educativo. De hecho, esta reforma, para que sea congruente con el modelo educativo nacional, debería reflejar lo establecido en uno de sus componentes: el modelo de gestión institucional.

4.2 Características de una nueva estructura y funciones del Ministerio de Educación

Pensar en una transformación profunda de la estructura del Ministerio de Educación significa en gran medida

plantearse un ideal para luego analizar la forma de cómo pasar de la estructura actual a la estructura deseada. La estructura actual ha invisibilizado los principales servicios que presta el Ministerio de Educación en la mayoría de sus instituciones educativas y se diseñó para atender, académicamente, el asesoramiento de asignaturas, pero no de planes de estudios que funcionan en instituciones educativas y que marcan la trayectoria educativa de los y las estudiantes. La estructura actual contribuye significativamente a desarticular la integralidad de los procesos educativos, tal y como se ha mencionado anteriormente. También invisibiliza esta estructura las responsabilidades y la rendición de cuentas de servicios educativos integrados como la educación primaria y la educación secundaria.

La base, para luego considerar el resto de las características que sería recomendable tuviera una nueva estructura, debe ser la integración de todos los servicios correspondientes a cada uno de los niveles educativos, mediante la creación de unidades (divisiones, departamentos o lo que corresponda) de: 1) educación de la primera infancia; 2) educación primaria (I y II ciclos); 3) educación secundaria académica (III ciclo y educación diversificada); 4) educación secundaria técnica (III ciclo y educación diversificada); y 5) educación de jóvenes y adultos. En cada una de estas grandes unidades deben manejarse todos los servicios que corresponden a: planes de estudio, programas de las asignaturas, métodos, materiales y capacitación, evaluación de los aprendizajes, evaluación de los centros educativos. De esta manera se podría ofrecer un servicio más integral y útil a los centros educativos, se podrían detectar los problemas que ocurren en las instituciones y habría responsables de abordar esos problemas y ofrecerles solución. Esto significa reorganizar al personal en nuevas unidades funcionales.

Lo que se propone a continuación es un avance de las características que podrían derivarse de un nuevo modelo de gestión institucional, congruente con lo expresado en capítulos anteriores.

Por lo tanto, una reforma de la estructura y funciones del Ministerio de Educación debe obedecer a varios cometidos:

1. Responder a los objetivos de la institución y a sus necesidades funcionales, en especial a las necesidades de los distintos **tipos de instituciones educativas** que la conforman y a los servicios que presta. Deben perfilarse claramente las responsabilidades correspondientes a los distintos niveles de la educación integralmente (educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, etc.) y no fragmentarlas como ocurre en la actualidad (asesorías por asignaturas, evaluación de los aprendizajes, metodologías del proceso de enseñanza y aprendizaje, planes de estudio, programas de estudio, etc.). Debe haber unidades funcionales que orienten y respondan **integralmente** por los procesos educativos que se realizan en las instituciones de preescolar, primaria, secundaria, etcétera).
2. Someter la estructura a un adelgazamiento radical, eliminando los estamentos burocráticos no indispensables y reasignando los recursos para que sirvan de apoyo al mejoramiento de las condiciones y al funcionamiento de los centros educativos. Debe optarse por crear estructuras más planas, eliminando la cantidad de niveles burocráticos existentes en la actualidad así como la duplicidad de funciones. La eliminación de estamentos debe darse tanto en las oficinas centrales del Ministerio como en los diversos estamentos regionales y facilitar una comunicación más clara y directa con los centros educativos.
3. Propiciar la integralidad y coherencia de los procesos educativos y del funcionamiento de los centros educativos desde el aparato burocrático del Ministerio de Educación, sin olvidar que su objetivo principal es el fortalecimiento de centros educativos de calidad.
4. Promover procesos de planificación educativa acordes con la naturaleza de los procesos educativos.
5. Establecer claramente las líneas de mando en todos los niveles de la estructura: esto implica precisar, con claridad, las funciones técnicas y las funciones administrativas, así como el papel de funcionarios como asesores nacionales, asesores regionales y asesores por asignatura pertenecientes a las divisiones de Currículo y de Control de Calidad. ¿Qué funciones cumplen estos distintos grupos de asesores, cómo coordinan entre sí, qué línea de mando tienen respecto a la labor que realiza el maestro en el aula?
6. Definir claramente la razón y pertinencia de todos los puestos técnico docentes y administrativo docentes, así como la relación entre ellos, con el fin de evitar duplicidad de funciones.
7. Ubicar, funcionalmente la administración de proyectos, sin crear nuevas estructuras cada vez que surge un nuevo proyecto.
8. Asegurar claros canales de comunicación, horizontales y verticales.
9. Propiciar una efectiva descentralización y desconcentración de la educación, en especial aquella que fortalezca el trabajo de los centros educativos.
10. Desarrollar sistemas de información (bases de datos y diagnósticos), ágiles y pertinentes, como apoyo a la toma de decisiones de todas las instancias del Ministerio de Educación.
11. Propiciar la creación de mecanismos de rendición de cuentas en sus distintos niveles.
12. Establecer sistemas de evaluación de la gestión en sus distintos niveles.

13. Establecer mecanismos permanentes que posibiliten una relación continua y periódica entre funcionarios del Ministerio de Educación y especialistas externos a la institución, nacionales y extranjeros, para facilitar una actualización permanente, la innovación educativa, el conocimiento de experiencias exitosas en el país y en el exterior, buenas prácticas en los distintos niveles de la educación y, para estudiar permanentemente, los problemas de la educación y posibles soluciones. Podrían crearse grupos de estudio permanentes con carácter consultivo.

Con respecto a la desconcentración de la educación, debe prevalecer la voluntad política de hacerla efectiva ya que desde mediados de los años setentas, todos los gobiernos (ver programas de gobierno) se lo han propuesto; sin embargo, a la fecha ninguno lo ha logrado. Lo que en esta línea sí se ha logrado ha sido la creación de más estamentos y más burocracia. La desconcentración no implica necesariamente más burocracia. Estos errores deben evitarse en el futuro pues aparte de consumir recursos de forma innecesaria, los estamentos creados resultan meros intermediarios en el proceso. Debe analizarse la estructura actual con el fin de transformarla y crear una estructura más funcional, más plana, menos burocrática y que facilite y agilice los procesos educativos, además de producir un ahorro de recursos que se puedan reinvertir en la atención de tantas necesidades que tiene la educación nacional.⁹

5. Sistema Nacional de Evaluación, independiente del Ministerio de Educación

En relación con los sistemas de evaluación actualmente vigentes se presentan una serie de problemas. Existen claras contradicciones entre los sistemas de evaluación que aplica el Ministerio de Educación (en especial, las pruebas nacionales y los exámenes de bachillerato) y las orientaciones, enfoques y contenidos que los educadores deben desarrollar en los procesos de enseñanza y aprendizaje a partir de los planes y programas de estudio aprobados. Esto produce “corto-circuitos” en los centros educativos. Además, se reconoce la vulnerabilidad de los resultados de estas evaluaciones, al constituirse el Ministerio de Educación en juez y parte de los procesos; sus resultados públicos y de importancia nacional son las únicas medidas de la “calidad de la educación”.

Este tipo de contradicciones no solo producen gran desorientación en los educadores y las educadoras sino que al final, como los resultados de estas evaluaciones tienen tanta relevancia pública, los y las docentes terminan velando porque sus alumnos, memorísticamente, dominen los contenidos de manera “que salgan bien en las pruebas”, porque al final, “eso es lo que cuenta”; frente a esta situación, los fines de la educación y los objetivos de los programas se convierten en secundarios.

Además, el sistema de evaluación vigente se ocupa únicamente de los resultados finales de tipo cognoscitivo que presentan los y las estudiantes como medida de la calidad de la educación. Esto no es congruente con

9. Como medida para cerrar las brechas de equidad en la educación costarricense, se propone en la publicación Educación y conocimiento en Costa Rica: Desafíos para avanzar hacia una política de Estado (Programa Estado de la Nación, 2004: 79), que “Esto requiere de políticas que permitan: a) fortalecer el sistema de gestión en los centros educativos de las zonas alejadas y b) dotarlos de mayores recursos para su operación (técnicas diversas de enseñanza, capacitación de sus docentes, adecuación y nivelación de jornadas escolares, acceso y uso de herramientas novedosas de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje, infraestructura para apoyar la formación integral de sus alumnos, entre otros).”

el concepto de calidad expuesto en este documento. Un sistema de evaluación de la calidad de la educación a nivel nacional debería evaluar los insumos, los procesos y los productos del sistema educativo, tal y como se especifican en el Capítulo II de este documento. Además, para evaluar la calidad de la educación también es necesario evaluar la calidad de la gestión en sus distintos niveles.

Según el principio de que el país merece tener información clara y confiable acerca de la realidad educativa, y aún reconociendo el papel principal del Ministerio de Educación Pública como operador de políticas y servicios, parece necesario establecer un Sistema Nacional de Evaluación independiente de la estructura ministerial, considerando, claro está, los parámetros nacionales dictados por el Consejo Superior de Educación y por el propio Ministerio de Educación Pública. Podría crearse un organismo que se encargue no solo de los procesos evaluativos que actualmente se realizan (pruebas nacionales y exámenes de bachillerato), sino de procesos evaluativos que deberían realizarse: evaluación de la gestión de distintos funcionarios desde el centro educativo hasta las altas esferas del Ministerio de Educación, evaluación de centros educativos, evaluación de planes y programas y evaluación de tantos otros procesos educativos y de gestión que administra el Ministerio de Educación.

Por lo tanto, se propone establecer un sistema nacional de evaluación independiente del Ministerio de Educación Pública (del Ministro o Ministra y de sus subalternos). Debe servir de mecanismo de control de calidad y cubrir todos los procesos de evaluación de la educación nacional, considerando los insumos, los procesos y los resultados. Por delegación, en algunos casos, el Ministerio de Educación podrá ejecutar algunos procesos evaluativos, bajo la supervisión del Sistema Nacional de Evaluación, sujetos a la valoración externa de sus procedimientos y buenas prácticas. Las evaluaciones a los y las estudiantes, y todas

las evaluaciones en general, deben realizarse de tal forma que resulten efectivas para tomar decisiones de avanzada según los puntos débiles identificados, sin cobrar a los y las estudiantes las fallas del sistema, ni convertirse en el escollo eterno para poder cumplir con sus proyectos de vida. De esta manera, la ciudadanía costarricense podría tener una rendición de cuentas transparente y confiable.

Un sistema nacional de evaluación externa, independiente, sin injerencia en sus nombramientos y con recursos del Estado, puede servir a la educación pública y privada desde el preescolar hasta el ciclo diversificado y facilitar la evaluación y acreditación institucional de estudiantes, programas, docentes y centros educativos.

6. Financiamiento suficiente y distribución interna de recursos

Lo importante para un país no es tan sólo saber lo que gasta en la enseñanza pública –regocijo satisfactorio para la exportación– sino qué rendimientos de cultura da ese presupuesto. Una enseñanza eficaz, útil, bienhechora, en su correspondencia con lo que se gasta.
Joaquín García Monge, en la Memoria de Instrucción Pública de 1920.

Los presupuestos para la educación siempre han sido y son insuficientes para atender las demandas. Costa Rica aprobó en 1997 una reforma constitucional para aportar, al menos, el 6% del PIB a la educación. A la fecha, no ha logrado cumplir con este objetivo. A nivel internacional se recomienda que la asignación presupuestaria sea de un 7% o un 8%. Sin embargo, no se puede olvidar que el PIB de los países ricos es mucho mayor que el de los países pobres. Las necesidades que presenta el sistema educativo son muchas, no solo para intentar compensar por las desigualdades.

des ya existentes, sino para poder proveer permanentemente a las instituciones educativas de la infraestructura y materiales que requieren para mantenerse actualizadas y, también, prestar un servicio educativo de calidad en todos los niveles y modalidades del sistema formal. Pero además, Costa Rica debe enfrentar el reto de atender a aquellos niños, niñas y jóvenes que han sido expulsados del sistema formal, diseñando ofertas educativas de otra naturaleza que permitan ofrecerle a esta población, que es cada vez mayor, oportunidades para prepararse mejor y aportar a la construcción de esta sociedad en distintos ámbitos.

Es necesario analizar y reconsiderar la distribución interna de recursos con que sí cuenta el Ministerio de Educación Pública. El Ministerio invierte un alto porcentaje de su presupuesto en salarios, quedando muy poco para gastos operativos, para infraestructura y para dotación de materiales a los centros educativos. No se puede desconocer que, en la actualidad, tanto los asesores de las oficinas centrales del Ministerio como los supervisores, pasan la mayor parte del tiempo en sus oficinas, porque no se cuenta con dinero para que puedan hacer giras ni organizar actividades de capacitación. Asimismo, debe quedar claro que es necesario remunerar bien a los educadores si el país quiere buenos educadores. Debe analizarse la cantidad de recursos, en personal y en operación, que consume la burocracia estatal y plantearse posibles alternativas que permitan invertir directamente en el mejoramiento de las condiciones de los centros educativos.

La historia de Costa Rica debe enseñarnos que debemos aprender de nuestros errores, pero también de nuestros aciertos. Siempre nos hemos enorgullecido, como costarricenses, de “la reforma de don Mauro”. Sin embargo, es necesario analizar qué hizo posible y exitosa esa reforma. Hubo dos elementos que fueron clave en su planteamiento y en su éxito.

Había claridad acerca de qué era lo que se quería con esa reforma y, no menos importante, don Mauro, además de ser Secretario de Instrucción Pública, también era Secretario de Hacienda y como tal, pudo asignar a esa reforma los recursos necesarios para que tuviera éxito.

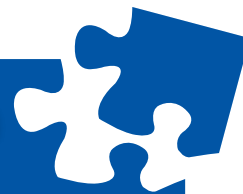
En Costa Rica, si se ha declarado que la educación es prioritaria, también se le debe asignar los recursos que necesita para lograr sus objetivos y velar porque esos recursos sean utilizados de la mejor manera y con la mayor eficiencia.

A futuro y en esta línea, es altamente recomendable que un equipo de economistas y administradores públicos estudien el sistema educativo nacional y su administración por el Ministerio de Educación, desde sus necesidades de financiamiento y de distribución de recursos, y formulen una propuesta al país que se refleje en los presupuestos asignados a la educación. Sería además muy provechoso que, siguiendo lo aprendido de la reforma de don Mauro se estableciera, con carácter permanente, un enlace entre los Ministros o Ministras de Educación y de Hacienda para que este último comprendiera a cabalidad las necesidades de la educación, sabiendo que esta constituye la base para el desarrollo del país y para el desarrollo humano. Se propone este enlace directo en virtud de las dificultades de coordinación entre los denominados Consejo Económico y Consejo Social de Gobierno, así como para la instauración de una sólida Autoridad Social en el país.

En este momento hay necesidades urgentes e incuestionables que atender, para lo cual se requieren recursos adicionales; algunas de las que sobresalen son:

1. Carencias y deficiencias de infraestructura.
2. Carencias y deficiencias de materiales educativos y de laboratorio.

Recuadro 4: Recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes en relación con el financiamiento de la educación



Considerando que, en gran medida, los problemas en la calidad de la educación están estrechamente vinculados con el financiamiento del sector, se recomienda a los señores y señoras diputados ante la Asamblea Legislativa tramitar un proyecto de reforma al artículo 78 constitucional para que el gasto público en educación no sea inferior al 10% anual del producto interno bruto, porcentaje que se alcanzará en forma progresiva y en un plazo de cuatro años, contados a partir de la reforma, mediante incrementos anuales de un 1% sobre el porcentaje ya existente.

Asimismo, con el fin de llenar el vacío existente en la fiscalización estatal de la educación privada y con el propósito de dar cumplimiento al artículo 79 de la Carta Fundamental, se recomienda a la Asamblea Legislativa tramitar un proyecto de ley para la regulación de la oferta de la oferta privada en la educación. Al respecto es importante señalar que ya existe un antecedente de proyecto que se tramitó en la Asamblea Legislativa, bajo el expediente No. 13281, denominado “Ley para la inspección y regulación de los centros docentes privados” y que, a pesar de estar actualmente archivado, valdría la pena revisar.

Al Consejo Superior de Educación y al Ministerio de Educación Pública, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, se les recomienda iniciar un proceso de revisión y reforma integral del sistema educativo, con la participación de todos los actores que conforman la comunidad educativa –incluidos estudiantes, docentes, padres de familia y comunidades– que aborde las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la educación, a partir de la definición de metas de corto, mediano y largo plazo y mediante una adecuada y eficiente inversión de los recursos que genere la reforma propuesta en la recomendación 1.

Fuente: Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes de la República. Informe anual 2004-2005

3. Carencias y deficiencias de bibliotecas escolares, libros de textos, de referencia y de lectura en general.
4. Recursos para la investigación de fenómenos que, a pesar de ser conocidos, deben estudiarse para encontrar soluciones (por ejemplo, el sistema de contratación de profesores de secundaria por horas, o el nivel de conocimientos de los educadores que actualmente laboran para la educación en sus distintos niveles y modalidades).
5. Recursos para planes de emergencia para la capacitación y actualización de distintos grupos de educadores.
6. Recursos para laboratorios de ciencias en todas las instituciones educativas, en especial para las instituciones de educación secundaria.
7. Recursos para la movilización de asesores nacionales y regionales a los centros educativos para apoyar a los educadores en el logro de una mayor calidad de la educación (transporte, gasolina, viáticos, etcétera).
8. Recursos para los programas sociales de apoyo a la educación (becas, transporte, comedores escolares, etcétera).

Es oportuno indicar que han surgido propuestas para incrementar la proporción del PIB que, con arreglo

a la Constitución, ha de asignarse a la educación, que va desde el 8 hasta el 10%. Este último valor es planteado explícitamente por la Defensoría de los Habitantes (ver recuadro 4).

7. Consejo Superior de Educación

Con la Constitución Política vigente, el país le otorgó la responsabilidad por “la dirección general de la enseñanza oficial”, “a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo” (artículo 81 de la Constitución Política). Ver anexo 4 que contiene textos de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 relativos a la creación del Consejo Superior de Educación. Sin embargo, esta sana intención para asegurar la continuidad y el carácter estatal de los procesos educativos perdió posibilidades con la redacción y aprobación de la Ley No. 1362 del 8 de octubre de 1951 que, en su artículo 2 establece que el Consejo Superior de Educación estará integrado por: “a) El Ministro de Educación Pública quien lo presidirá, b) Dos exministros o exsecretarios de Educación Pública designados por el Poder Ejecutivo, c) Un representante de la Universidad nombrado por el Consejo Universitario, d) Un representante de la Enseñanza Normal y Secundaria nombrado por los Directores de los colegios y escuelas oficiales de educación secundaria y normal, e) Un representante de la Enseñanza Primaria nombrado por los Directores Provinciales e Inspectores Escolares de Educación Primaria, f) Un representante de las asociaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.” Esto ha significado que, lejos de ser un órgano independiente en la dirección general de la enseñanza oficial, el Consejo Superior de Educación es un órgano eminentemente político en el sentido estrecho de instancia al servicio del Ministro o Ministra de turno ya que, de sus siete integrantes, tres son políticos (el Ministro y los

dos exministros) y tres son representantes de los educadores, todos subalternos del Ministro de Educación, resultando como única voz que puede ser independiente, la del representante de la Universidad nombrado por el Consejo Universitario.

Además, el Consejo Superior de Educación no cuenta con recursos propios. Los recursos se los asigna el Ministro o Ministra de Educación. Los asuntos que considera para decisión, son aquellos que le presenta el Ministerio de Educación. La fragmentación, la desarticulación e incoherencia de la organización del sistema educativo costarricense se refleja también en las disposiciones del Consejo Superior de Educación y no por voluntad o falta de análisis de ese Consejo. Esto sucede porque es alimentado, para la toma de decisiones, por las oficinas del Ministerio de Educación que reflejan la mencionada fragmentación y que tienden, más que a la innovación, a la reproducción. El Consejo Superior no cuenta con un cuerpo técnico propio e independiente y, de esta manera, con las mejores intenciones aprueba planes y programas de estudio, libros de texto, reglamentos de evaluación (o partes de reglamentos de evaluación) y una gran cantidad de instrumentos que se estudian y aprueban por separado, y generalmente no como parte de un todo complejo, en ausencia de un modelo educativo de referencia que integre y dé sentido a todas las acciones, programas y proyectos a partir de orientaciones comunes (teoría) que se traduzcan en prácticas educativas coherentes. Finalmente, sería recomendable que los miembros del Consejo Superior de Educación pudieran dedicar más tiempo que el que dedican en la actualidad, a “la dirección general de la enseñanza oficial” del país.

Se daría un paso muy importante para el país si se modificara la Ley No. 1362, del 8 de octubre de 1951 del Consejo Superior de Educación y los reglamentos que lo rigen. Esta reforma se debe efectuar para lograr que:

1. El Consejo Superior de Educación sea un ente eminentemente técnico, tal y como fue la intención original al crearlo, que garantizara la solidez y la continuidad de las políticas educativas del país.
2. Sus integrantes no sean subalternos del Ministro o Ministra de Educación y que no todos sean educadores; que se integren al Consejo Superior de Educación personalidades nacionales de reconocido prestigio, que representen distintos sectores del quehacer nacional.
3. El Consejo se encargue efectivamente de lo dispuesto en la Constitución Política, esto es, la dirección general de la enseñanza oficial y de las políticas educativas, y no se ocupe de asuntos administrativos que le competen al Ministerio de Educación.
4. El Consejo cuente con un presupuesto propio y con un cuerpo técnico independiente del Ministerio de Educación, aunque pueda tener relación con este, que le prepare estudios, documentos y propuestas para la toma de decisiones sobre los asuntos que competen a la dirección general de la enseñanza oficial del país.
5. Los miembros del Consejo Superior de Educación cuenten con mayor disponibilidad de tiempo que la que tienen en la actualidad para realizar su labor.
5. Se modifique el Reglamento del Consejo Superior de Educación (Decreto No. 14 del 31 de agosto de 1953) con base en las modificaciones que se hagan a la Ley No. 1362.