

# Desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado

## Índice

Hallazgos relevantes	135
Valoración del Tercer Infome	136
Valoración general	137
Introducción	139
Los educandos	140
Los docentes	160
Oferta educativa dispersa y desigual	166
Calidad de los ambientes de aprendizaje	176
Política educativa	183
Desafíos y agenda de investigación	191

## Hallazgos relevantes

- Una reforma constitucional aprobada en 2011 amplía la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta el ciclo diversificado y establece que el aporte estatal a este sector no será inferior al 8% del PIB anual. Con ello Costa Rica se coloca entre los cinco países de América Latina que han dispuesto por ley la obligatoriedad de la educación media superior.
- En el 2011 solo un 35% de los estudiantes logró completar la educación secundaria sin verse afectado por alguna circunstancia que generara desigualdad.
- El bajo clima educativo de los hogares figura como la principal causa de desigualdad en el logro educativo en secundaria.
- Los estudiantes de tercer ciclo muestran bajos desempeños en habilidades clave como la comprensión de lectura y la resolución de problemas, según las pruebas PISA 2009 y las pruebas diagnósticas del MEP de 2010.
- La tasa neta de matrícula en secundaria solo creció 5,8 puntos porcentuales entre 2006 y 2012.
- La oferta de modalidades en la educación media muestra serias desigualdades. Opciones exitosas como los colegios científicos, los bilingües y los que otorgan el bachillerato internacional tienen bajas coberturas y sus beneficios no se irradian al resto del sistema.
- La exclusión educativa se redujo en 2012, pero se mantuvo por encima del 15% en séptimo año.
- De cada mil estudiantes, 388 han sufrido algún acto violento en el último año y 92 son víctimas frecuentes, es decir, experimentan agresiones de sus pares una vez por semana como mínimo.
- Una resolución de la Sala Constitucional dispuso que los docentes que deseen acceder a una plaza en propiedad deben realizar pruebas de conocimiento.
- La Sala Constitucional ordenó al MEP llenar plazas interinas con personal en propiedad.
- El Consejo Superior de Educación aprobó nuevos programas de Matemática (mayo de 2012), Educación para la Sexualidad y la Afectividad (junio de 2012), Educación para la Vida Cotidiana y Español para primero y segundo ciclos. Con ellos suman ocho las nuevas propuestas autorizadas entre 2008 y 2012, además de reformas parciales en algunas materias y la aprobación de nuevas modalidades en la educación técnica.
- Entró en vigencia el nuevo reglamento para el servicio de sodas en los centros educativos públicos, mediante el cual se busca promover hábitos de alimentación saludables entre los niños y niñas.
- Entre 2006 y 2009 la inversión social real por persona en educación creció un 7,2% por año. Entre 2010 y 2012 el crecimiento fue de 1,4% anual.
- En septiembre de 2012, la Comisión de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa dictaminó de modo afirmativo y unánime un proyecto de fideicomiso por 167,5 millones de dólares, para construir infraestructura educativa.
- El Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC), el Sindicato de Trabajadores de Comedores Escolares y Afines (Sitracome) y el MEP firmaron la primera convención colectiva en el sector educación. El acuerdo incluye reivindicaciones gremiales y acciones para mejorar la calidad de la educación.
- Problemas de gestión y falta de evaluación y seguimiento afectan a los beneficiarios de los programas de becas, según informe de la Contraloría General de la República.
- La mayoría de las leyes educativas vigentes data de mediados del siglo pasado y requiere actualización.
- Un decreto que reformó el Subsistema de Educación Indígena estableció una nueva institucionalidad y nuevos procesos orientados a la preservación de la identidad y la cultura de los pueblos indígenas, así como al mejoramiento de la calidad de su educación.

### Valoración del Tercer Informe

La avanzada transición demográfica que vive el país ya impacta, y de manera profunda, al sistema educativo. Sus principales manifestaciones son el crecimiento de la demanda en secundaria y el declive de la misma en primaria. El descenso sostenido en la natalidad ha disminuido el peso relativo de la franja de niños de entre 6 y 12 años en la pirámide demográfica e incrementado el de la población adolescente. La respuesta institucional a esta tendencia ha sido parcial. Por el lado positivo, es posible documentar importantes esfuerzos para retener a las y los jóvenes en los colegios, como evidencian los aumentos en la cobertura del tercer ciclo y la educación diversificada, así como la ampliación del financiamiento público. Sin embargo, aún estas buenas noticias son insuficientes para enfrentar las nuevas realidades.

No obstante los avances en cobertura, el sistema educativo sigue sin atender a la mitad de la población en edad de asistir al ciclo diversificado (16 y 17 años). Además, en él persisten el mismo tipo y magnitud de dificultades para retener a los estudiantes una vez que ingresan a las aulas. La deserción sigue siendo un problema relevante, especialmente en séptimo año. Más aun, siguen existiendo problemas para promover en los

alumnos la adquisición de las destrezas y habilidades básicas que hoy demanda el contexto nacional e internacional, sobre todo en las áreas de ciencias, comprensión de lectura, matemática y en el dominio de idiomas. Si bien se han hecho intentos de cambiar programas de estudio, la estructura curricular en secundaria no se ha modificado desde los años setenta y muestra desequilibrios entre contenidos y actividades, poca articulación entre ciclos y asignaturas, y una aplicación homogénea y descontextualizada. Todo ello actúa como una barrera para el desarrollo de aprendizajes más significativos en las y los estudiantes. En cuanto a los docentes, las mejoras en sus condiciones salariales y en su perfil profesional coexisten con debilidades en materia de reclutamiento, sobrecarga laboral y los extendidos problemas de interinazgo en la enseñanza secundaria. Además, una mayor titulación profesional no necesariamente implica mayor calificación: buena parte de la oferta académica universitaria sigue sin certificarse y tiene serios problemas de calidad.

En el ámbito de la política educativa, si bien la principal apuesta de los últimos años apunta a convertir los centros educativos en “el eje de la calidad”, hay grandes dificultades para concretar

esa orientación. La gestión de las instituciones está cercada por un sistema burocrático y prescriptivo, en el cual el exceso de estructuras, procedimientos y regulaciones resta autonomía y creatividad a directores y docentes para atender las necesidades de los estudiantes. En los centros persisten culturas organizativas poco favorables a la calidad y severas carencias en el uso de la información y de instrumentos de seguimiento y evaluación. La posibilidad de promover ambientes de aprendizaje atractivos se ve entorpecida por graves problemas de infraestructura, entre los que sobresale la falta de condiciones mínimas como servicios sanitarios con puertas, papel y agua. En esta materia se aprecia un déficit histórico arrastrado por décadas y una gestión deficiente de las juntas de educación y de administración. Dada la transición demográfica que vive el país, lo que hoy está por verse es si el sistema educativo fortalecerá su capacidad para ser un mecanismo nivelador de las oportunidades para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades, o bien si, por sus rezagos, debilidades e inercias, será el gran reproductor de las desigualdades de origen que afectan a los estudiantes de muy diversa condición que hoy asisten a las escuelas y colegios públicos de Costa Rica.

### Valoración general

Desde la publicación del *Tercer Informe Estado de la Educación*, en 2011, la educación general básica y el ciclo diversificado experimentaron cambios importantes, entre los que destacan la reforma constitucional que asigna a la educación el 8% del PIB, la declaración de la obligatoriedad del ciclo diversificado y la aprobación de nuevos programas de estudio en Matemáticas y Español, así como nuevas disposiciones en áreas cardinales para la salud de las y los estudiantes, como la educación para la sexualidad y la afectividad y el reglamento de las sodas escolares. Estas reformas son relevantes porque han establecido una plataforma para variar el rumbo de la educación pública en los próximos años, aunque son vulnerables a los cambios del entorno político nacional.

Sin embargo, vistos desde una perspectiva de largo plazo, estos avances no alcanzan a modificar las tendencias prevalecientes en materia de cobertura, calidad y logro educativo. El incremento sostenido de la matrícula del tercer ciclo (más de treinta puntos porcentuales en las últimas décadas, hasta alcanzar el 82,4%) sigue coexistiendo con una baja cobertura del ciclo diversificado, que en 2012 apenas llegó a un 47%. La tasa de reprobación en secundaria mantiene su volatilidad y no muestra una tendencia clara hacia la mejora, mientras que los conocimientos y destrezas de la mayoría de los estudiantes se ubican en niveles de desempeño medios y bajos, tal como indican los resultados más recientes de las pruebas diagnósticas del MEP para noveno año y las pruebas PISA en el plano internacional. Finalmente, en los niveles de logro los avances son escasos: la medición del índice de oportunidades educativas revela que tan solo un 35% de los jóvenes de entre 17 y 21 años culminó la secundaria en el 2011 sin verse afectado por alguna circunstancia generadora de desigualdad.

Este capítulo busca responder tres preguntas. En primer lugar, procura

determinar si hay mejoras en la equidad para el acceso a la educación. La respuesta es cautelosamente positiva. Ha aumentado la proporción de niñas, niños y adolescentes que asisten al sistema público, incluso entre los que provienen de hogares con climas educativos bajos. Después de varias décadas el país por fin ha logrado consolidar una amplia red de colegios públicos en todo su territorio. No obstante, también persisten problemas como la exclusión educativa, que no ha podido ser abatida y afecta en especial a las y los jóvenes de séptimo año, con tasas superiores al 16% a nivel nacional. Uno de los principales hallazgos de este capítulo es la heterogeneidad de la población excluida, por lo que se recomienda avanzar con urgencia hacia el diseño de estrategias de atención diferenciadas por zonas y tipos de instituciones, y superar las políticas generales que imperan hasta ahora en esta materia.

La segunda pregunta es si ha aumentado la pertinencia de la oferta educativa. Aquí también el Informe encuentra avances importantes, como los nuevos programas de estudio antes mencionados, que reflejan un esfuerzo por renovar las metodologías y enfoques de trabajo en el aula. Sobresale también el incremento en las coberturas de la enseñanza del Inglés y la Informática, así como las iniciativas tendientes a ampliar y actualizar la oferta de la educación técnica. Los principales retos están asociados a la puesta en práctica de los nuevos programas, para lo cual la mejora de las habilidades de los docentes y la generación de condiciones apropiadas son asuntos críticos. También se requiere acortar las brechas entre modalidades exitosas (colegios científicos, bilingües, técnicos) y otras en las que prevalecen poco apoyo y malos resultados, como las diversas opciones de educación abierta y los colegios nocturnos.

La última interrogante es si hubo cambios significativos en los ambientes de aprendizaje durante el período de

estudio. En este caso la respuesta no es favorable. Pese al aumento de la inversión en infraestructura y la creación de un fideicomiso con la banca estatal para agilizar el desarrollo de proyectos en este ámbito, el rezago es de tal magnitud que su atención requerirá mayores y más sostenidos esfuerzos en los próximos años. En particular, urge contar con una política que le permita al MEP mejorar la información disponible sobre el estado de la infraestructura educativa y definir criterios de calidad estandarizados, que orienten la construcción de nuevos ambientes de aprendizaje y ayuden a identificar las necesidades de inversión y de mantenimiento de las obras.

En materia de relaciones sociales, un componente fundamental de los ambientes de aprendizaje, el capítulo aborda un tema que es motivo de creciente preocupación: la violencia en los centros educativos. Este fenómeno es parte de la convivencia diaria en las escuelas y colegios y afecta de manera profunda a los estudiantes, aunque de maneras distintas según el tipo de situaciones a las que están expuestos. Una encuesta realizada en 2011 con una muestra nacional de centros educativos reveló que más del 60% de los alumnos reporta malos tratos (insultos, malas palabras, descalificaciones o gritos) entre compañeros. Cuando se hace la distinción entre malos tratos y violencia propiamente dicha (entendida como aquella que lesiona la integridad física, psíquica o patrimonial de las personas) la investigación determinó que 388 de cada mil estudiantes han vivido situaciones violentas y 92 son víctimas frecuentes de agresiones entre pares. Esto sugiere que, aunque los colegios no son campos de batalla, hay muchas personas (pero no la mayoría) que están siendo sometidas a actos de violencia, graves y constantes. Dos hallazgos relevantes son, por un lado, que la violencia ocurre sobre todo al interior de los centros educativos, particularmente en las aulas,

y por otro, que la figura del director o directora es un factor determinante para reducir la violencia y promover la resolución de conflictos.

El capítulo también centra su atención en varios problemas de índole estratégica que a la vez constituyen los principales desafíos por atender en el corto plazo. El primero de ellos está relacionado con la asignación de un punto adicional del PIB a la educación, que por mandato constitucional deberá concretarse a partir de 2014. A este respecto surgen dos interrogantes: por un lado, cómo se va a concretar ese incremento en el actual contexto de restricción fiscal y, por otro, qué usos estratégicos dará el MEP a esos recursos, para evitar que sean absorbidos por gastos no prioritarios o inerciales.

El segundo tiene que ver con las repercusiones de la avanzada transición

demográfica que vive el país: reducción en la matrícula de primaria y aumento en la de secundaria. Ello obliga al MEP a diseñar políticas que le permitan gestionar el cambio y anticipar tensiones. Hasta fecha reciente en el sistema educativo se seguía construyendo escuelas pequeñas, con criterios de hace cincuenta años (en el caso de los centros unidocentes), en lugar de orientar los esfuerzos a promover la fusión de instituciones ubicadas a escasos metros unas de otras, o bien a incrementar el porcentaje de escuelas de horario ampliado, dos medidas que en el actual contexto demográfico serían de gran utilidad para elevar la calidad de la oferta educativa en primero y segundo ciclos.

El tercer asunto alude a la contratación docente, un tema medular pero postergado y fuente de tensiones constantes.

En este ámbito persisten problemas como el alto porcentaje de personal interino, la ausencia de perfiles profesionales y la necesidad de diseñar mecanismos de reclutamiento actualizados, transparentes y que garanticen la selección de los postulantes mejor calificados. El cuarto y último asunto estratégico refiere a la gestión administrativa del MEP, área en la que los esfuerzos por descentralizar, simplificar procesos, trabajar por resultados y fortalecer la autonomía de los centros educativos siguen siendo lentos e insuficientes. Además enfrentan múltiples resistencias y un marco normativo desactualizado.

La falta de atención de estos temas estratégicos impide al país avanzar con la urgencia que se requiere.

## INTRODUCCIÓN

El *Informe Estado de la Educación* tiene como objetivo fundamental dar seguimiento al sistema educativo formal costarricense. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado en el período 2010-2013. La principal pregunta que se busca responder es ¿cuánto se acercaron o alejaron estos ciclos educativos a la aspiración nacional de ofrecer a la población, de manera equitativa, una educación de calidad? Asimismo, el capítulo pretende determinar en qué medida la educación general básica y el ciclo diversificado contribuyen a que Costa Rica se acerque a otras aspiraciones en esta materia, tales como: la garantía de una educación universal, gratuita y costeadada por el Estado hasta el nivel de secundaria completa; un sistema educativo sin discontinuidades entre sus ciclos; una educación que propicia el desarrollo de destrezas, habilidades y conocimientos para que los estudiantes puedan ser autónomos, responsables, productivos y participar activamente en la vida democrática y, por último, una educación que capacite a los niños, niñas y adolescentes para aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología, mejorar su calidad de vida, aportar a la actual sociedad del conocimiento y a los avances del país en materia de desarrollo humano.

Igual que en ediciones anteriores, el capítulo se estructura a partir de cuatro ejes: los educandos, los docentes, los ambientes de aprendizaje y las políticas educativas. Asimismo, el análisis combina el seguimiento de indicadores básicos en materia educativa con el abordaje de nuevas áreas temáticas y el desarrollo de investigaciones que amplían las fronteras de información. En esta edición se aprovechan los datos generados por el Censo de Población del 2011, así como los resultados de Costa Rica en las pruebas PISA y otros estudios que profundizan en el estudio de las destrezas que han adquirido las y los jóvenes al finalizar la enseñanza media superior. Además de esta introducción, el capítulo se organiza en seis apartados. El segundo se concentra en los educandos, principales actores del sistema: cuántos son, cómo acceden a la educación, qué aprenden, cuáles son sus logros y cuántos de ellos son excluidos. En lo que concierne a las tasas de cobertura se utilizan las nuevas proyecciones de población. También se analizan los patrones de expansión territorial que ha tenido la oferta educativa a lo largo del tiempo.

El tercer apartado se concentra en los educadores –su perfil, formas de contratación, condiciones laborales, habilidades, destrezas y formación profesional– y llama la atención sobre la escasa información

que se genera, tanto en el MEP como a través de la investigación universitaria, acerca del perfil de los docentes en servicio. La cuarta sección analiza la oferta educativa en primaria y secundaria, que se caracteriza por ser dispersa y de calidad desigual, debido a las múltiples modalidades que coexisten y a la baja cobertura de las más exitosas, lo que impide que sus beneficios se irradien al resto del sistema. El quinto acápite explora los ambientes de aprendizaje, otra área fundamental sobre la cual la información disponible es escasa, hecho que resulta paradójico en un sistema cuya principal política aboga por hacer del centro educativo el eje de la calidad. Con hallazgos de investigaciones preparadas especialmente para este Informe, se abordan asuntos como las condiciones materiales y organizativas de las escuelas y colegios, así como las relaciones sociales que se establecen dentro de ellos. El sexto apartado indaga sobre el desempeño de la política educativa, haciendo énfasis en las acciones e instrumentos que utilizan las autoridades para atender las demandas del país en esta materia; hace un recorrido por temas clave como el financiamiento, las políticas curriculares, los programas de equidad y los esfuerzos administrativos por lograr un sistema más ágil y eficiente. En la última sección se consignan los principales

desafíos que se desprenden del análisis, tanto en el ámbito de la política pública, como en el de la investigación.

### Los educandos

Los niños, niñas y adolescentes son los principales actores del sistema educativo. Este apartado se aproxima a ellos para conocer mejor cuántos son, cómo acceden a la educación y cuántos son excluidos, pero también si el sistema les permite o no adquirir aprendizajes significativos y las habilidades, destrezas y conocimientos que los facultarán para insertarse con éxito en la actual sociedad del conocimiento, siendo personas autónomas, críticas y propositivas.

### Acceso y coberturas

El conocimiento de las tendencias demográficas y su impacto en el sistema educativo, así como de las tasas de escolarización que registra el país, es un insumo fundamental para el diseño de políticas de mediano y largo plazo. Esta información no solo permite aprovechar las oportunidades que surgen de la actual dinámica poblacional para mejorar la oferta educativa, sino también anticipar problemas y conflictos que puedan generarse en ese contexto. A continuación se da seguimiento a las principales tendencias que el Informe ha venido reportando en estos temas, y se incorporan como novedad los resultados del Censo de Población de 2011.

### Tendencias demográficas y población estudiantil

En anteriores ediciones de este Informe se indicó que las tendencias demográficas del país deberían ser objeto de atención prioritaria por parte de las autoridades, ya que se manifiestan en forma diferenciada por regiones y niveles educativos, lo que obliga al MEP a tomar previsiones y diseñar lineamientos que le permitan manejar y evitar conflictos. Se reportó el cierre de instituciones por falta de alumnos en ciertas zonas, traslados de personal y cambios en los requerimientos de las direcciones regionales. La población de 6 a 16 años, que en 2000 representaba un 23,7% del total, bajó al 17,9% en 2013, situación que se explica por un descenso en la tasa de fecundidad y un incremento de la esperanza de vida. El gráfico 3.1 ilustra la evolución de los grupos etarios

de 6 a 11 años y de 12 a 16, y muestra el aumento que experimentaron ambos durante la década de los noventa y parte de la de 2000. Pese a la reducción en los años siguientes, las proyecciones indican que la tendencia se estabilizará en el primer grupo y posteriormente en el segundo.

Aunque estas tendencias han repercutido en la asistencia a primaria y secundaria, no son uniformes en todo el territorio. En primero y segundo ciclos la matrícula pasó de 521.421 niños y niñas en 2005, a 467.750 en 2012, lo cual representa una reducción del 10,3%. Tal como señaló el Tercer Informe, en todas las subregiones<sup>1</sup> este indicador disminuyó, pero a ritmos distintos. En secundaria la matrícula aumentó de 330.562 estudiantes en 2005, a 359.138 en 2012, hecho asociado en parte al déficit de cobertura en este nivel. Sin embargo, las dinámicas varían entre subregiones: mientras en San José y Turrialba la matrícula cayó en ese período, en Buenos Aires, Guápiles y Quepos creció más de un 30%.

El Tercer Informe también señaló la importancia de la educación pública dentro del sistema educativo. En el país nueve de cada diez estudiantes asisten a centros estatales<sup>2</sup> (cuadro 3.1). En primero y segundo ciclos el proceso de universalización llevó a la construcción de escuelas en todo el territorio, de modo tal que en 2012 existían

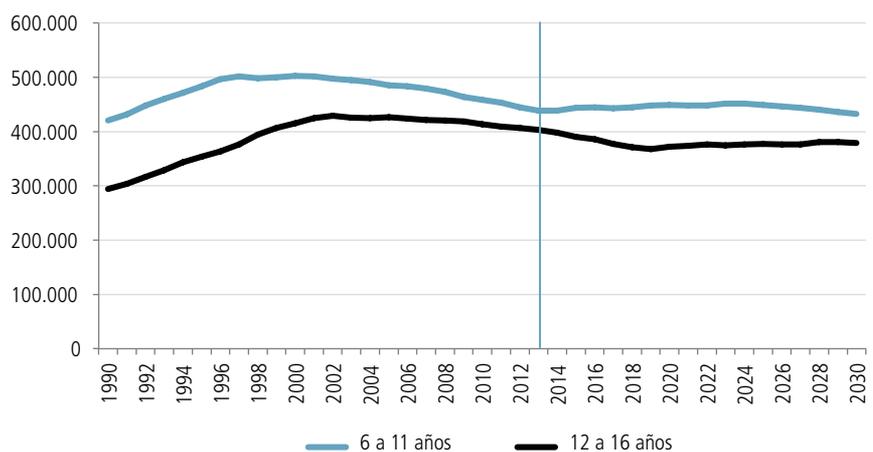
4.063 planteles, de los cuales el 91,9% eran públicos. En el mismo año, en el tercer ciclo y la educación diversificada la cantidad de centros educativos ascendía a 909, es decir, por cada dos colegios había nueve escuelas.

### Patrón de expansión de centros educativos plantea nuevos desafíos al sistema

Conocer cómo se fue configurando en el tiempo y en el territorio la red nacional de centros educativos es un punto de partida para comprender las características y desafíos actuales del sistema. La evolución histórica de las escuelas y colegios ha tenido diferentes ritmos y momentos clave de expansión. En primaria el desarrollo fue muy temprano; inició en el siglo XIX y ya para mediados del XX el país contaba casi con una cuarta parte de los planteles que tiene hoy. No obstante, el mayor crecimiento se dio entre 1951 y 1970, con un patrón de distribución universal que apuntó a la creación de escuelas en todo el territorio, sin importar la densidad de población. En esos años se fundó cerca del 34% de los centros públicos de ese nivel. Esta expansión, al igual que la de los períodos posteriores, se dio sobre todo en las zonas rurales: en promedio, por cada diez escuelas públicas creadas, nueve estaban fuera de la GAM, lo cual está ligado a la construcción de centros unidocentes.

Gráfico 3.1

### Estimaciones y proyecciones<sup>a/</sup> de la población de 6 a 16 años, por grupos de edad



a/ La línea vertical en el gráfico marca dónde comienzan las proyecciones de población.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y el CCP-UCR.

Cuadro 3.1

**Matrícula y cantidad de instituciones en la educación general básica y el ciclo diversificado. 2012**

	Matrícula				Centros educativos			
	Total	Pública	Privada	Privada subvencionada	Total	Pública	Privada	Privada subvencionada
<b>Estudiantes e instituciones</b>								
Primero y segundo ciclos	467.750	425.941	36.204	5.605	4.063	3.735	307	21
Tercer ciclo y educación diversificada	359.138	317.950	28.589	12.599	909	684	203	22
Diurna	318.078	277.627	28.454	11.997	808	585	202	21
Académica	243.638	205.839	28.110	9.689	694	475	201	18
Técnica	73.408	70.756	344	2.308	112	108	1	3
Artística	1.032	1.032			2	2		
Nocturna	41.060	40.323	135	602	101	99	1	1
<b>Distribución porcentual</b>								
Primero y segundo ciclos	100,0	91,1	7,7	1,2	100,0	91,9	7,6	0,5
Tercer ciclo y educación diversificada	100,0	88,5	8,0	3,5	100,0	75,2	22,3	2,4
Diurna	100,0	87,3	8,9	3,8	100,0	72,4	25,0	2,6
Académica	100,0	84,5	11,5	4,0	100,0	68,4	29,0	2,6
Técnica	100,0	96,4	0,5	3,1	100,0	96,4	0,9	2,7
Artística	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Nocturna	100,0	98,2	0,3	1,5	100,0	98,0	1,0	1,0

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

En secundaria el patrón de distribución siguió una lógica distinta. Antes de la década de los setenta se construyeron colegios públicos mayoritariamente en ciudades intermedias y cabeceras de cantón. El ritmo de expansión fue más lento y tardío; su principal momento se dio entre 1991 y 2011, cuando se crearon cerca de dos tercias partes de los colegios existentes en la actualidad, en su mayoría académicos. Esto tiene repercusiones en materia de política educativa, pues ocurrió en un escenario de recuperación de la inversión social al que, sin embargo, le han seguido coyunturas de restricción fiscal. Se trató además de un período en el que no solo había que edificar centros para dar cabida a la oleada de estudiantes que generó la dinámica demográfica, sino que también debieron reconstruirse los colegios creados antes de los años noventa, cuya infraestructura se había deteriorado.

Considerar estos patrones de expansión es clave para repensar el desarrollo del sistema en el siglo XXI. En el caso de la educación primaria, si bien el patrón descrito fue crucial para alcanzar importantes logros

en cobertura, a la postre también generó una doble realidad en la que coexisten, por un lado, conglomerados de escuelas pequeñas, con menos de treinta estudiantes y grandes carencias de recursos educativos e infraestructura y, por otro, instituciones grandes y mejor equipadas, con más de cuatrocientos alumnos. En la actualidad las primeras representan un 35,3% del total de escuelas y atienden a un 4,1% de la matrícula de primero y segundo ciclos. Su creación se ha mantenido constante: entre 1970 y 1990 se fundó el 27,7% del total de entidades de este tipo, y entre 1990 y 2011, el 19,1%. Históricamente se procuró que estos centros se ubicaran lo más cerca posible de la población en edad de asistir a la educación primaria, sin importar la proximidad de otras escuelas. Esto ha resultado en numerosos casos de planteles muy cercanos entre sí. El mapa 3.1 muestra una gran cantidad de escuelas unidocentes situadas a una distancia menor de mil metros de otro centro público de primaria. Esta información plantea interrogantes para la planificación futura del

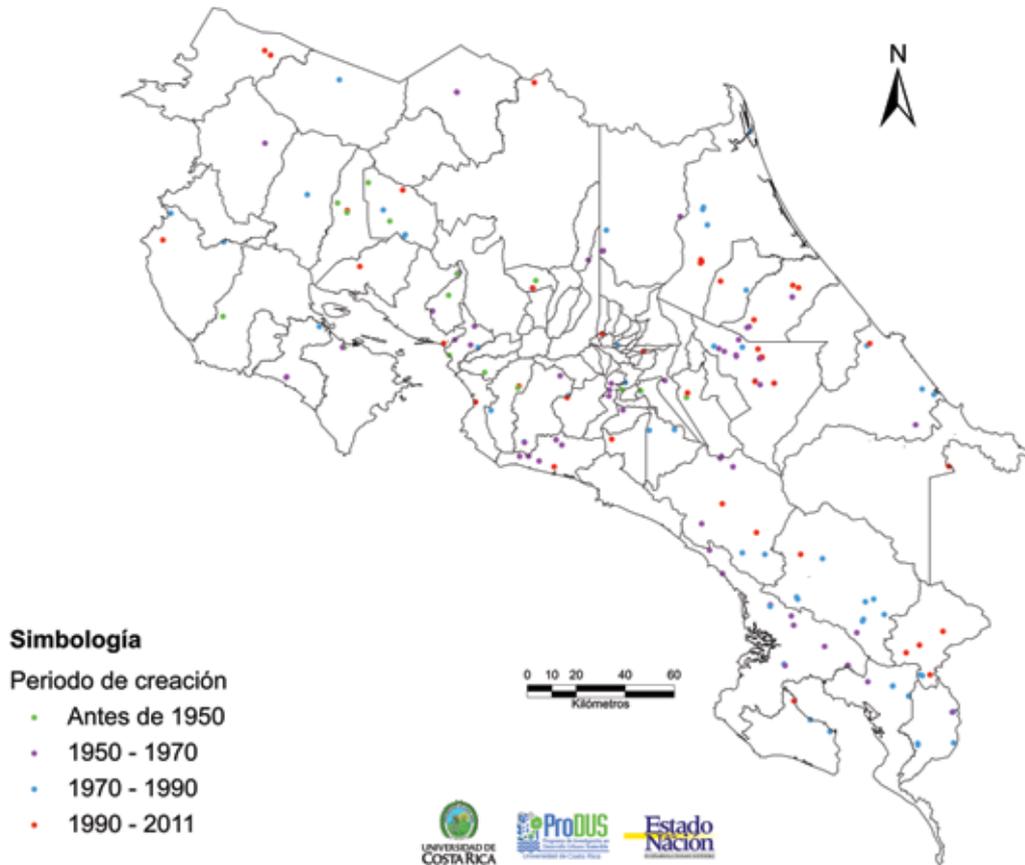
sistema, como por ejemplo si en el actual contexto demográfico, en el que la población de primaria tiende a disminuir, resulta viable mantener una estrategia de creación de escuelas de hace más de cincuenta años, o si más bien es oportuno pensar en nuevos criterios para la construcción de centros educativos y unificar planteles muy cercanos entre sí, a fin de dotarlos de más docentes y mejores condiciones de infraestructura y recursos didácticos.

#### *Se desacelera crecimiento de la tasa neta de escolaridad en secundaria*

En la edición anterior del Informe se detectó una discrepancia entre el MEP y el Programa Estado de la Nación en la metodología de cálculo de las tasas de escolaridad. La diferencia consiste en el uso de un rango de edad más amplio en el numerador que en el denominador. Por ejemplo, en el caso de primaria, el MEP utiliza la población de 6 a 12 años matriculada en ese nivel (numerador) y la relaciona con la población proyectada de 6 a 11 años (denominador) en un año

Mapa 3.1

**Construcción de escuelas unidocentes cerca de otras escuelas. 2011**



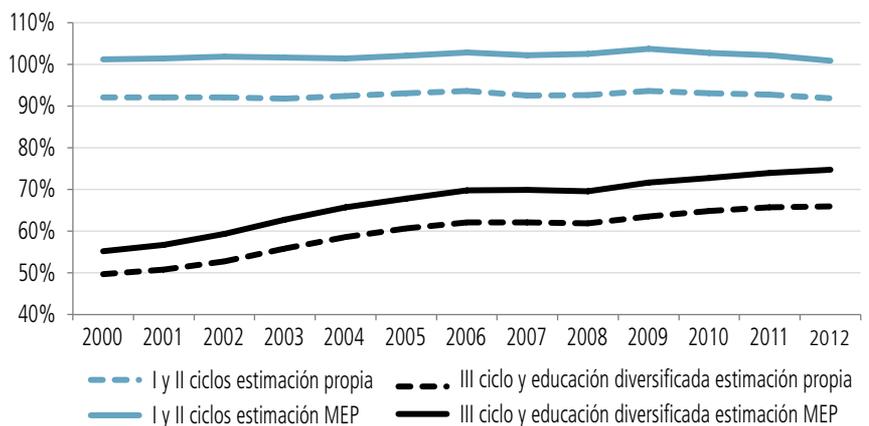
Fuente: Elaboración propia y de ProDUS-UCR con datos del MEP.

determinado. Esto genera una sobreestimación de las tasas netas de escolaridad. El Estado de la Nación, en cambio, usa el mismo grupo de edad (6 a 11 años) en los dos casos. De este modo, entre ambas estimaciones se observan discrepancias que van de 9,0 a 10,1 puntos porcentuales en primaria, y de 5,5 a 8,7 puntos en secundaria (gráfico 3.2).

Independientemente de la fórmula de cálculo utilizada, las tendencias que siguen las tasas netas de escolaridad son similares. En primero y segundo ciclos la estimación del Programa Estado de la Nación para el año 2012 es cercana al 92%; sin embargo, se debe considerar que entre la población de 6 años, edad oficial de ingreso, un 23,5% asistía a preescolar y cerca del 13% estaba fuera del sistema. En secundaria solo dos terceras partes de la población de entre 12 y 16 años asistía a la educación.

Gráfico 3.2

**Tasas netas de escolaridad<sup>a/</sup> para primaria y secundaria**



a/ Proyecciones de población actualizadas en el 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP, el INEC y el CCP-UCR.

Sin embargo, lo que resulta preocupante es que entre 2006 y 2012 la tasa neta de matrícula solo creció seis puntos porcentuales, en contraste con los trece puntos registrados en el período 2000-2005. A este ritmo el país se encuentra lejos de alcanzar la universalidad en el corto o el mediano plazo. El logro de esta aspiración está más distante en algunos distritos donde la asistencia es inferior a la media nacional.

Según el Censo de 2011, en esa fecha alrededor del 14,1% de la población de 6 a 17 años no asistía a la educación formal. Se trata de 24.560 niños y niñas de entre 6 y 11 años y 102.852 jóvenes de entre 12 y 17, los cuales representan un 5,7% y un 21,6% de los miembros de esos grupos de edad, respectivamente. Resulta claro que los mayores retos para alcanzar una cobertura del 100% están en el segundo grupo. Incluso hay quince

cantones donde el porcentaje de población que no asiste a la educación está por encima del 25%, entre ellos Guatuso (32,7%), Alvarado (31,1%), Los Chiles (30,8%), Matina (29,6%) y Guácimo (28,5%).

Al realizar un análisis de conglomerados espaciales con información del Censo 2011, se encontró que existen “núcleos duros” de distritos donde las tasas de asistencia del grupo de 12 a 17 años son relativamente bajas, y que se caracterizan por estar rodeados de otros distritos que se encuentran en una situación similar. En estos sitios la asistencia a la educación formal es de 71,3%, ocho puntos porcentuales menos que el promedio nacional. Los distritos se ubican sobre todo en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central. Este hallazgo plantea la necesidad de contar con mecanismos diferenciados a nivel territorial para ampliar la asistencia a la educación (mapa 3.2).

*Brechas de acceso entre grupos de población tienden a disminuir*

La proporción de hogares con clima educativo bajo, es decir, aquellos cuyos miembros de 18 años y más tienen una escolaridad promedio menor o igual a seis años, pasó de 45,0% en 2000, a 33,2% en 2011. Como se aprecia en el gráfico 3.3, en general la asistencia a la educación regular desciende a partir de los 12 años, pero lo hace a ritmos distintos según sea el clima educativo del hogar. Esta situación ha generado brechas considerables entre los niños, niñas y jóvenes que viven en hogares con clima educativo bajo y los que pertenecen a hogares con clima educativo alto; en el grupo de 15 a 17 años, la diferencia supera los veinte puntos porcentuales. No obstante, si se comparan con las cifras del año 2000, las brechas han tendido a disminuir.

Mapa 3.2

### Conglomerados de baja asistencia a la educación para el grupo de 12 a 17 años de edad. 2011

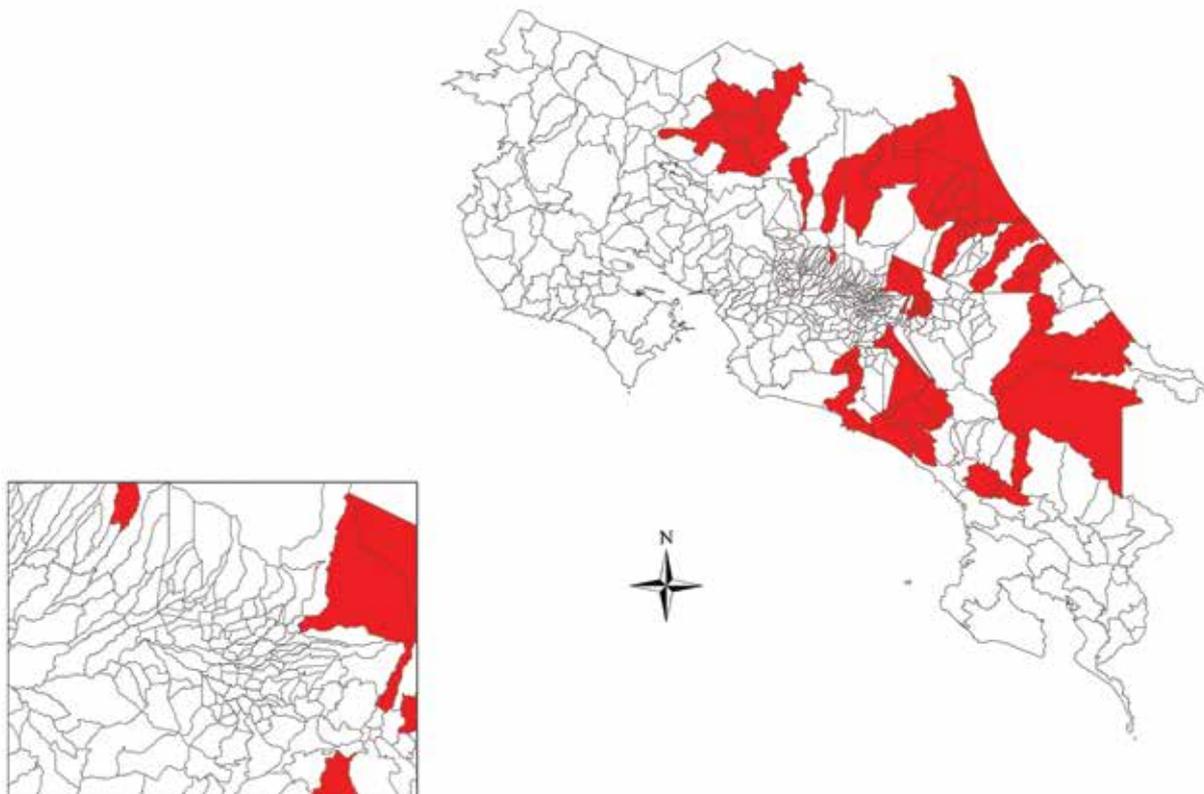
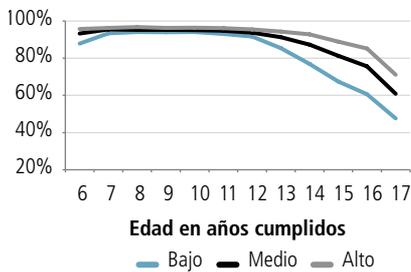


Gráfico 3.3

### Asistencia a la educación regular por edades simples, según clima educativo del hogar. 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, del INEC.

Trejos y Sáenz (2012) analizaron diversos indicadores relacionados con el acceso, la retención y el logro a nivel distrital (recuadro 3.1). Encontraron que entre los censos de 2000 y 2011 la mayoría de ellos registró mejoras y que las brechas, aunque siguen siendo significativas, se redujeron. El cierre de estas últimas demanda una atención prioritaria en los distritos más rezagados.

#### Rendimiento y habilidades cognitivas de los estudiantes

La eficiencia del sistema educativo se mide, entre otros aspectos, por los logros que obtienen los estudiantes y lo que finalmente aprenden para la vida. Este apartado se aproxima al tema con indicadores como repitencia, rezago y culminación de los ciclos

educativos, así como con el desempeño que muestran las y los alumnos con respecto a un conjunto de habilidades y destrezas que se espera desarrollen en las materias que reciben. El balance da cuenta de un sistema con problemas de eficiencia e importantes brechas de resultados.

#### Repitencia y rezago escolar: intensidades distintas según nivel educativo y regiones

La repitencia escolar permite medir la eficiencia del sistema educativo: mayor repitencia implica mayores costos, pues aumenta el tiempo promedio por estudiante para finalizar un nivel o ciclo, y además este indicador tiene una relación estrecha con la variable de rezago educativo. El gráfico 3.4

Recuadro 3.1

### Desigualdades distritales en la formación de capital humano

Para una nación que aspira a insertarse en la economía global con su capital humano como ventaja competitiva, la formación es una condición necesaria, aunque insuficiente. Con una batería de indicadores sobre acceso, retención y logro educativo a nivel de distrito, un estudio realizado por Trejos y Sáenz (2012) buscó conocer el grado de formación de capital humano básico alcanzado, estimar la magnitud de las brechas en el desempeño educativo y determinar si éstas se han ido cerrando en la última década<sup>3</sup>. Los hallazgos revelan mejoras significativas entre 2000 y 2011, aunque Costa Rica se mantiene rezagada en el contexto latinoamericano. Solo la mitad de los jóvenes está logrando completar sus estudios secundarios, sin considerar la calidad de la formación recibida. Pese a que las mejoras han sido acompañadas por una reducción de las brechas distritales, estas siguen siendo amplias y los distritos más alejados del centro del país, más extensos y rurales, y por ende con una menor densidad poblacional, son los que obtienen resultados más modestos.

La meta en la formación de capital humano es que todos los jóvenes logren terminar, como mínimo, la educación secundaria. En 2011 el 49% de las personas de 20 a 24 años había alcanzado al menos este nivel, aunque con una amplia dispersión territorial. El indicador varía entre 7% en el distrito con el valor más bajo (Chirripó de Turrialba) y 94% en el mejor ubicado (Sánchez de Curridabat). En comparación con el año 2000 se observan

progresos significativos, aunque no uniformes, y los distritos de la parte intermedia de la distribución muestran los mayores avances (cuadro 3.2). Las localidades con menor desempeño son más extensas pero menos pobladas, lo que refleja una baja densidad poblacional y un alto porcentaje de ruralidad. Ello se traduce en una oferta educativa más dispersa y con mayores costos de acceso (distancia). Desde el punto de vista de los hogares, estos distritos tienen menor clima educativo promedio y menor presencia de educación privada.

El indicador que mide la tasa de logro en concluir la primaria en la población de 15 a 19 años aumentó ocho puntos porcentuales entre 2000 y 2011; ascendió a 94% y registró los valores más altos en las comunidades rezagadas. No obstante, en 2011 había distritos donde cerca de un 30% de la población infantil no pudo terminar este nivel básico y, como era de esperar, ese resultado muestra una alta correlación positiva con el logro de completar la secundaria (0,712). La tasa neta de matrícula en secundaria pasó de 53% en el año 2000, a 64% en el 2011. Los distritos con menor logro son los que obtienen los mayores avances relativos. También hay mejoras en el indicador de resultado de la secundaria baja (tercer ciclo) entre ambos censos. Nuevamente los mayores avances relativos se observan en la parte media y baja de la distribución, aunque la brecha sigue siendo considerable (84 puntos porcentuales) entre los distritos extremos.

Los años de educación promedio de la población de 25 a 65 años pasaron de 7,7 en 2000, a 8,9 en 2011. Todos los distritos registraron aumentos, pero los que lo hicieron en mayor medida fueron los que contaban con una mayor dotación inicial. Al agrupar a los distritos, se determinó que 88 de ellos (10% del total) cuentan con un acervo de capital que no llega a la educación primaria completa, esto es, sus trabajadores son, en promedio, no calificados. En 381 distritos (81%) el acervo de capital humano equivale a primaria completa o algún nivel incompleto de secundaria, lo que significa que su mano de obra es semicalificada. Solo 43 distritos (9% restante) tienen una fuerza de trabajo que en promedio ha alcanzado la secundaria completa, lo que corresponde a trabajadores calificados.

Los indicadores analizados muestran la necesidad de avanzar en todos los frentes: acceso, retención y logro, si se quiere progresar más rápidamente en la formación de capital humano básico. La mayoría de esos indicadores mejoró entre los censos de 2000 y 2011, pero las brechas distritales, si bien se redujeron, siguen siendo significativas, de modo que su cierre demanda una atención prioritaria de los distritos más rezagados. Solo así los avances en la formación de capital humano serán acompañados por mejoras en la equidad que genera la igualdad de oportunidades.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos y Sáenz, 2012.

Cuadro 3.2

**Características de los distritos por quintiles, según indicadores de acceso y logro educativo. 2000 y 2011**

Indicador	Total del país	Quintiles de distritos <sup>a/</sup>				
		I quintil	II quintil	III quintil	IV quintil	V quintil
<b>Censo 2000</b>						
Número de distritos	459	144	111	72	62	70
Distribución	100,0	31,4	24,2	15,7	13,5	15,3
Logro en completar la educación secundaria	25,9	8,9	17,4	23,9	34,5	51,6
Años promedio de educación de la población de 20 a 24 años	7,2	5,7	6,9	7,6	8,2	9,2
Tasa neta de matrícula en educación primaria	95,1	91,8	94,4	95,6	97,0	97,8
Tasa neta de matrícula en secundaria baja (tercer ciclo)	52,5	32,7	45,9	54,1	63,7	74,4
Tasa neta de matrícula en secundaria alta (ciclo diversificado)	24,3	11,1	18,4	25,2	31,4	41,2
<b>Censo 2011</b>						
Número de distritos	472	118	104	91	66	93
Distribución	100,0	25,0	22,0	19,3	14,0	19,7
Porcentaje que pertenece a la región Central	57,8	28,0	47,1	62,6	77,3	89,2
Logro en completar la educación secundaria	45,1	26,3	38,1	46,9	54,3	68,2
Años promedio de educación de la población de 20 a 24 años	8,5	7,4	8,3	8,8	9,2	9,3
Tasa neta de matrícula en educación primaria	93,8	92,1	94,3	93,7	95,0	94,6
Tasa neta de matrícula en secundaria baja (tercer ciclo)	71,0	59,5	69,6	73,6	77,1	80,5
Tasa neta de matrícula en secundaria alta (ciclo diversificado)	35,4	25,9	34,2	37,7	39,5	43,6

a/ Los distritos están ordenados de menor a mayor logro en secundaria, en cinco grupos que contienen cada uno el 20% de la población en edad de estudiar (5 a 18 años).  
Fuente: Elaboración propia con base en Trejos y Sáenz, 2012.

muestra que la repitencia en primaria ha disminuido con el tiempo; en 2012 un 5,6% de los alumnos matriculados eran repitentes, casi seis puntos porcentuales menos que en 1996 (11,4%). La reducción se explica en parte por la caída de este indicador en el primer año escolar, que pasó de 18,6% a 11% en el mismo período, aunque es un porcentaje relativamente alto si se compara con otros grados de primaria.

El problema de la repitencia en primer grado no se presenta con la misma intensidad en todas las regiones educativas. En 2012 las situaciones más graves eran las de San Carlos, Sarapiquí, Aguirre, Grande de Térraba y Sulá, donde la repitencia en primer grado era igual o superior a 16%, mientras que en Puriscal, Occidente, Cartago y San José Norte era de 8% o menos.

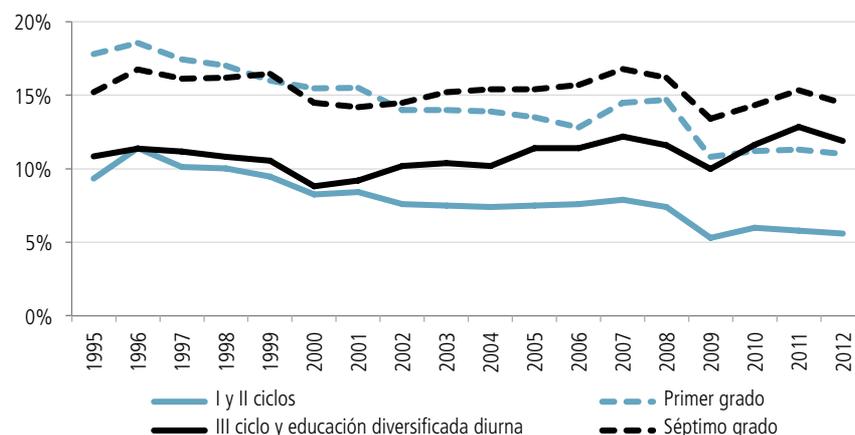
En el tercer ciclo y la educación diversificada diurna la repitencia ha oscilado entre 10% y 12,8% desde 2002, año a partir del cual se amplió la brecha entre primaria y secundaria. En este caso los mayores problemas se dan en séptimo año, ya que desde 1995 la

proporción de repitentes ha superado el 14%, con excepción de 2009. Desde el punto de vista territorial, la reprobación en este nivel es muy alta en las regiones Peninsular (37%), Turrialba (34%) y Sarapiquí (33%).

Murillo (2012) investigó las causas de la repitencia en primer grado y encontró: falta de articulación entre preescolar y el primer ciclo, así como entre este último y el segundo ciclo; docentes sin formación especializada en

Gráfico 3.4

**Repitencia en primaria y secundaria**



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

lectoescritura y un sistema de evaluación en esta materia orientado a la medición de contenidos específicos, y no hacia la valoración de procesos de aprendizaje. Entre otras propuestas de solución, recomendó diseñar un programa de lenguaje que abarque desde preescolar hasta tercer grado y se centre en ampliar la competencia lingüístico-comunicativa de las y los niños. La integración curricular supone definir prioridades educativas por grado y asumir como eje orientador del primer ciclo las competencias de lectura y escritura, la promoción automática de primero a segundo grado y avanzar hacia una evaluación por criterios. En junio de 2013 el Consejo Superior de Educación aprobó un nuevo programa de Español para primero y segundo ciclos que atiende buena parte de estas sugerencias. El principal reto para obtener resultados positivos y evitar que el problema de la repitencia en primer grado se traslade a los siguientes niveles, es lograr cambios en la concepción tradicional que tienen los docentes sobre las funciones del lenguaje. Sobre este tema un estudio realizado por el Programa de Investigación en Fundamentos de la Educación a Distancia

(Proifed), de la UNED, determinó que las y los maestros tienen grandes dificultades para utilizar la memoria y el lenguaje como ejes en la construcción del conocimiento y la resolución de problemas (D'Alton et al., 2012).



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**LOS PROCESOS DE APRENDIZAJE,**  
véase D'Alton et al., 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Como se indicó anteriormente, la repitencia incide de manera directa en el rezago educativo, es decir, en el porcentaje de estudiantes con extraedad. En primero y segundo ciclos el número de alumnos en esta condición disminuyó de 19,6% en 2000, a 13,3% en 2012. Esto significa que, por cada cien niños matriculados en este nivel, trece tenían un año o más de retraso con respecto al grado escolar que debían cursar según su edad. En el tercer ciclo y la educación diversificada la situación es distinta: en el mismo período, el porcentaje de estudiantes con extraedad

aumentó cerca de seis puntos y llegó a 35,7% en 2012. En estos niveles se arrastran y agravan los problemas de extraedad presentes en primaria.

Una forma alternativa de analizar la eficiencia del sistema es tomar una cohorte de población y analizar el número de estudiantes que logra culminar con éxito un nivel educativo. El estudio *Eficiencia del sistema educativo costarricense, 2009* (MEP, 2011a) revela que no se han dado mejoras significativas en la eficiencia del sistema educativo básico (recuadro 3.2).

#### *Persisten brechas importantes en materia de resultados*

El análisis de los resultados educativos con diversas técnicas permite identificar grandes brechas entre instituciones en materia de calidad. Una forma de aproximación puede realizarse mediante el desempeño en los exámenes de bachillerato, que en 2011 registraron una promoción del 66,9%. De los 35.467 estudiantes que presentaron las pruebas en las seis asignaturas, 23.739 las aprobaron. El mapa 3.3 muestra los colegios que alcanzaron cifras de promoción mayores

#### Recuadro 3.2

#### Sin mejoras sustantivas en la eficiencia del sistema educativo básico

Para medir la eficiencia del sistema educativo una opción es examinar la producción de un nivel o ciclo, entendida como el número de alumnos que lo terminan con éxito, es decir, los graduados. Esta definición es bastante restrictiva, dado que algunos de los alumnos y alumnas que abandonan los estudios habrán adquirido una parte de los conocimientos que el sistema se proponía enseñarles, y otros podrían concluir sus estudios en otras modalidades no formales como educación abierta, secundaria por suficiencia o colegios a distancia, entre otros. Es por ello que el Departamento de Análisis Estadístico, de la Dirección de Planificación Institucional del MEP, mide la eficiencia del sistema educativo por medio de cohortes. La actualización de los datos para el período 2000-2009 indica que, en primaria, entre 860 y 890 de los mil estudiantes que ingresaron a primer grado terminaron ese nivel, aunque de ellos solo dos terceras partes lo hicieron sin repetir. En consecuencia,

el número de años promedio de estadía de los graduados<sup>4</sup> es de 6,5 años y la eficiencia promedio<sup>5</sup> de 0,85.

En la educación secundaria los niveles de eficiencia son más modestos. Las cohortes muestran un estancamiento en la cantidad de estudiantes que lograrán finalizar este nivel, que se estiman en alrededor de 445 por cada mil alumnos que ingresaron al sistema. El número de jóvenes que abandonan los estudios presentó un comportamiento variable en la década analizada, con un máximo de 568 desertores en la cohorte de 2001 y un mínimo de 546 en la de 2006. Los datos del período 2000-2009 muestran que el problema se acentúa en séptimo año, en el cual, de cada mil alumnos matriculados al inicio de cada curso lectivo, un promedio de 271 se retira al finalizar el mismo. Esta cifra representa un 49% del total de desertores en secundaria. El 84% de los estudiantes que abandonan el sistema corresponde a la modalidad académica y el 16% restante a la técnica. La estadía media de los graduados en secundaria es cercana

a 6,5 años y el coeficiente de eficiencia alcanza un promedio de 0,56 en la rama académica y de 0,70 en la técnica.

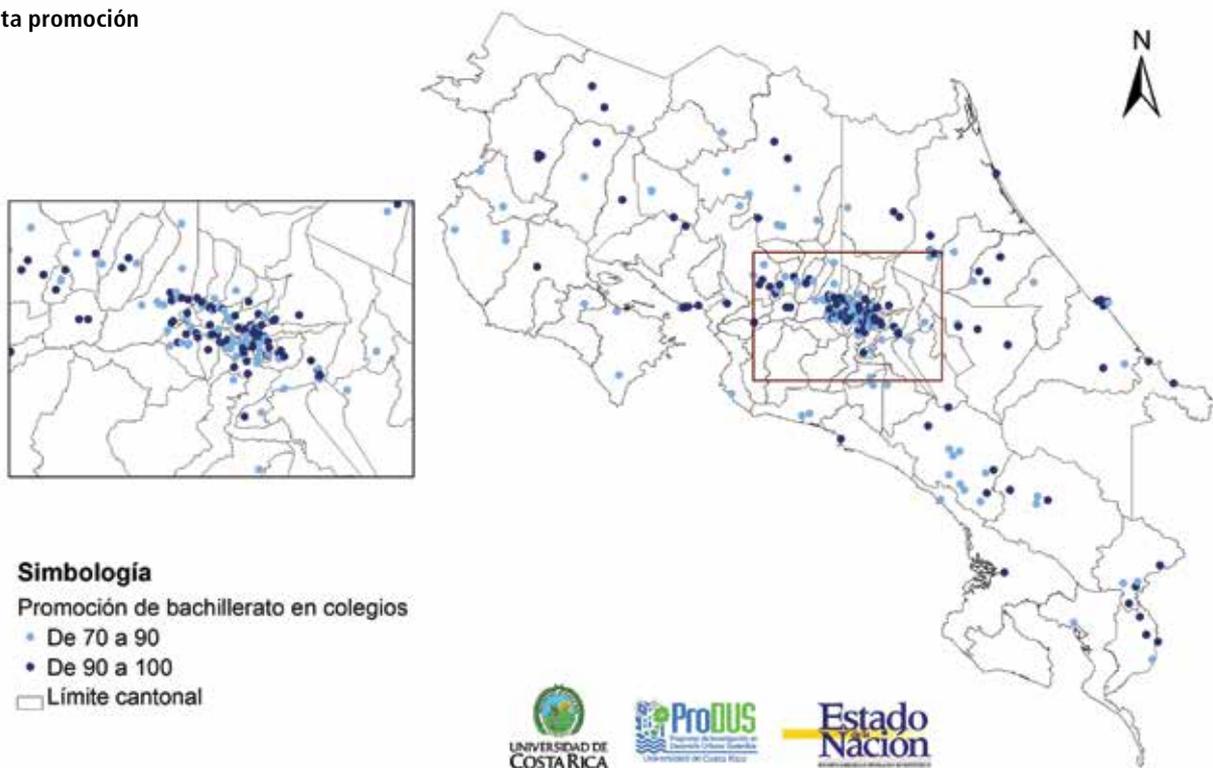
El estudio del MEP también reconstruyó cuatro cohortes (2000, 2003, 2006 y 2009), para dar seguimiento a los niños y niñas desde que ingresan a primer grado hasta que concluyen la educación secundaria (cuadro 3.3). Los resultados indican que en la cohorte del 2000 lograrán concluir la educación diversificada 378 jóvenes, en la de 2003 se estima que lo harán 371, en la de 2006 serán 377 y en la de 2009 serán 370. De estos, el 78% egresará de colegios académicos. El indicador de estadía media muestra que los estudiantes tardarán aproximadamente doce años y dos meses, en promedio, en finalizar sus estudios. La estadía media de los desertores revela que, en promedio, quienes abandonan el sistema lo hacen con el séptimo año aprobado. El coeficiente de eficiencia promedio es de 0,48.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2011a.

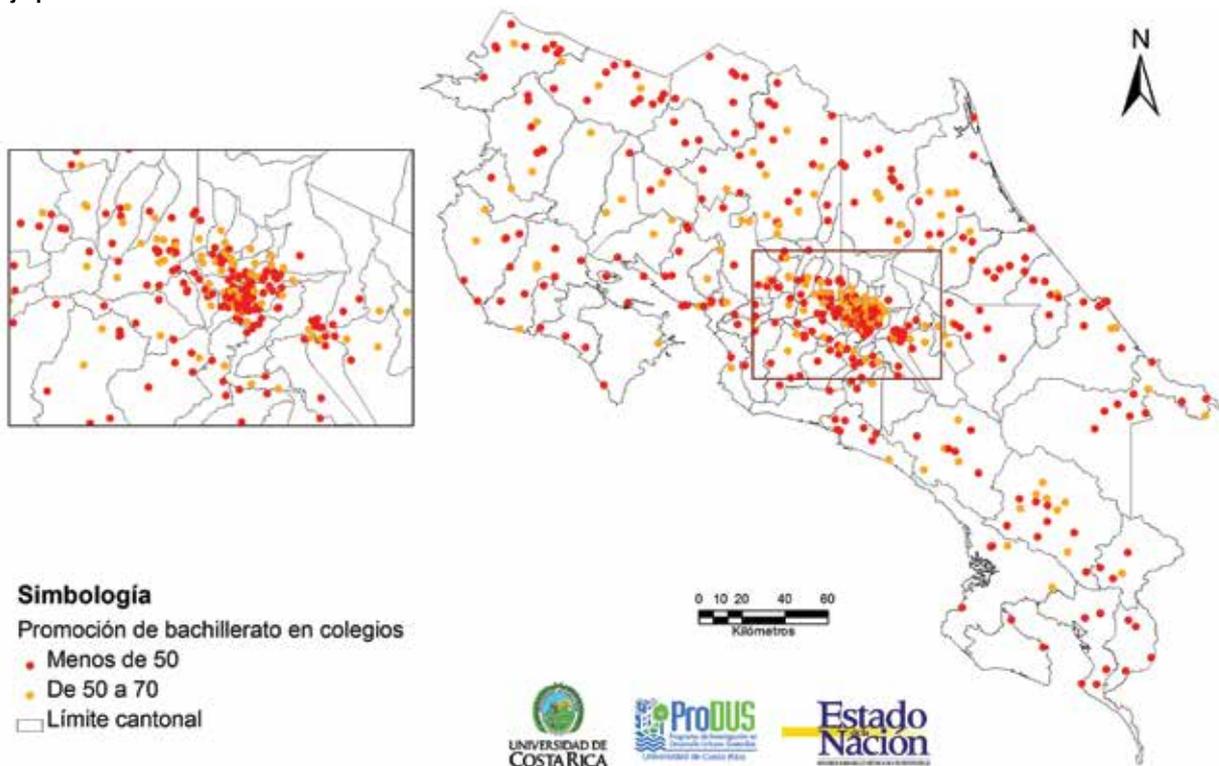
Mapas 3.3

Rendimiento de colegios públicos y privados

a) Alta promoción



b) Baja promoción



Fuente: Elaboración propia y de ProDUS-UCR con datos del MEP.

Cuadro 3.3

**Eficiencia interna en secundaria diurna, medida a través de cohortes escolares<sup>a/</sup> reconstruidas. 2000, 2003, 2006 y 2009**

Indicador	2000	2003	2006	2009
<b>Secundaria académica y técnica</b>				
Graduados <sup>b/</sup>	378	371	377	370
Eficiencia del sistema <sup>c/</sup>	0,48	0,47	0,48	0,48
Estadía de los graduados en el sistema	12,2	12,2	12,2	12,1
Estadía de los desertores en el sistema	7,9	7,9	7,9	7,7
<b>Secundaria académica</b>				
Graduados <sup>b/</sup>	297	291	296	290
Eficiencia del sistema <sup>c/</sup>	0,43	0,42	0,43	0,43
<b>Secundaria técnica</b>				
Graduados <sup>b/</sup>	81	80	81	80
Eficiencia del sistema <sup>c/</sup>	0,52	0,51	0,51	0,51

a/ Se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresa al primer grado de la enseñanza primaria en un año "t".

b/ Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de una a tres veces como máximo.

c/ Este indicador se obtiene al dividir el número óptimo de años por usar, entre el número de años efectivamente empleados por la cohorte. Alcanza un valor máximo de 1 (óptimo).

Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2011a.

al 70%. Los puntos en color azul oscuro representan los mejores resultados (90% o más); se trata de 188 centros educativos, de los cuales solo un 34,6% es público. Además, el 53% se ubica en las regiones educativas de San José (Central, Norte y Oeste), Alajuela, Heredia y Cartago. Los puntos rojos señalan a las instituciones donde las cifras de aprobación fueron menores al 50%, con un claro predominio de los centros públicos (95%). En términos absolutos, las regiones San Carlos, Limón y Upala albergan más de 20 colegios que presentan esta alarmante situación. Sin embargo, en Cañas, Grande de Térraba y Upala más del 60% de los centros educativos tuvo porcentajes de promoción inferiores al 50%.

La identificación de brechas también puede realizarse con técnicas estadísticas más sofisticadas, tal como muestra un estudio reciente que clasifica los colegios mediante la técnica de análisis de conglomerados y considerando distintas dimensiones de la calidad educativa. Los principales hallazgos de ese trabajo se sintetizan en el recuadro 3.3.

#### *Estudiantes muestran bajos desempeños en capacidades cognitivas clave*

Actualmente, los sistemas educativos de calidad en el mundo centran sus es-

fuerzos en promover en los estudiantes un conjunto de capacidades cognitivas que les permitan comprender las ideas de manera profunda y operar con ellas de un modo efectivo. Esto implica estimular el desarrollo de destrezas como la exploración, la comprensión lectora, la resolución de problemas, la síntesis, la construcción de argumentos y el trabajo colaborativo, entre otras. En consecuencia, las formas de evaluación deben ir más allá de los contenidos de los programas de estudio, para centrarse en el logro de estas habilidades. Costa Rica se ha venido acercando a este tipo de evaluación por medio de dos instrumentos, a nivel interno mediante las pruebas diagnósticas de segundo y tercer ciclos, y a nivel externo con su participación en 2010 en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), promovido por la OCDE. Un análisis exhaustivo de los resultados obtenidos en ambas evaluaciones y los factores asociados a ellos se presenta en el capítulo especial de este Informe. La principal conclusión es que el sistema educativo está lejos de lograr que sus estudiantes tengan niveles de desempeño mínimos aceptables en la mayoría de las habilidades señaladas.

En 2010 se aplicaron las pruebas nacionales diagnósticas del tercer ciclo, a los estudiantes de noveno año inscritos en centros educativos públicos y privados, diurnos y nocturnos, de todas las regiones del país. El objetivo de esta evaluación es medir el desempeño con respecto a los contenidos de los programas de Ciencias, Español, Estudios Sociales, Francés, Inglés y Matemática. Para ello se valoran distintos dominios temáticos y cognitivos (habilidades y destrezas) en cada una de las materias. Se consideran cuatro niveles de desempeño, definidos de acuerdo con las complejidades cognitivas que supone el dominio de un tema en particular y con los cuales es posible inferir las posibilidades de éxito de un alumno o alumna. Estos niveles se caracterizan por ser inclusivos, es decir, que el más alto incluye a los demás, excepto en los casos de los niveles 1 y emergente<sup>6</sup> (MEP, 2011e). Esto es importante, pues significa que un estudiante que se ubica en un nivel tiene poca probabilidad de realizar lo que se indica en el siguiente.

Los resultados generales de las pruebas se sintetizan en el gráfico 3.5. Preocupan los siguientes datos: en Matemática, una cuarta parte de los estudiantes examinados se ubicó en el nivel emergente (22,6%)

Recuadro 3.3

**Clasificación de los colegios del país según indicadores de calidad educativa**

Un estudio realizado para este Cuarto Informe clasificó los colegios del país según indicadores asociados a la calidad educativa. Para ello se aplicó la técnica estadística de análisis de conglomerados y se trabajó con la megabase de datos georreferenciados de centros educativos elaborada por el Programa Estado de la Nación y ProDUS-UCR, las estadísticas del MEP y los datos del índice de desarrollo social (IDS) de 2007. Las variables utilizadas fueron indicadores asociados a tres dimensiones de la calidad educativa (según se describe en MEP, 2011f y Toranzos, 2010), a saber:

**Eficacia:** asociada a resultados de las instituciones, como deserción, aprobación y sobre-edad.

**Procesos:** se refiere a los medios que provee el sistema para el desarrollo del proceso educativo, como adecuaciones, formación docente e infraestructura.

**Contexto:** abarca las características sociales, económicas y culturales del contexto donde se ubica el colegio.

Una vez establecidas las variables de clasificación, se procedió a realizar el análisis de conglomerados, el cual mostró cinco grupos bien diferenciados (cuadro 3.4), que recibieron su nombre a partir de las puntuaciones promedio obtenidas en cada uno de los indicadores:

**Colegios rezagados:** es el único grupo con un promedio bajo en la dimensión de eficacia,

es decir, se trata de colegios que muestran problemas en sus resultados. Asimismo, presentan un promedio alto en el indicador de contexto y medio en el de recursos, lo cual no es concordante con su baja eficacia; por tanto, no solo están rezagados con respecto a los demás centros educativos, sino también con las expectativas creadas por las condiciones en que se encuentran. Contrario a lo esperado, este grupo se conformó por una mayoría de colegios de cantones urbanos, como Desamparados (13 colegios), Central de San José (14 colegios) y Central de Limón (6 colegios). En 2009 estos cantones registraron niveles de desarrollo humano débiles o desfavorables (PNUD-Costa Rica y UCR, 2011). Más del 96% de los colegios de este conglomerado son públicos.

**Colegios promedio:** son centros cuyos valores promedio en los tres indicadores están en el rango medio. Entre sus características destaca su composición mayoritaria de colegios públicos de áreas rurales. Además abarca la mayoría de planteles de zonas rurales con valores bajos en la dimensión de eficacia.

**Colegios eficaces con condiciones deficientes:** exhiben una eficacia promedio alta, pero son el único grupo con un promedio bajo en la dimensión de procesos. Este conglomerado reúne al 22% de los colegios privados del país, lo cual refleja que alrededor de una cuarta parte de los

planteles de ese sector presenta características inadecuadas para el proceso educativo. En cuanto a los colegios públicos, se conjetura que sus condiciones deficientes se deben a la sobrepoblación estudiantil, ya que en su mayoría son instituciones de áreas urbanas densamente pobladas.

**Colegios emprendedores:** a pesar de las situaciones adversas logran resultados favorables, pues son el único grupo que presenta una puntuación baja en la dimensión de contexto, y a la vez un promedio alto en el indicador de eficacia. Este conglomerado es la contraparte del grupo de colegios promedio, ya que está compuesto por la mayoría de los colegios de zonas rurales que registran valores altos en el indicador de eficacia.

**Colegios eficaces con condiciones óptimas:** presentan promedios altos en los indicadores de contexto y procesos, y muy alto en el de eficacia. Este conglomerado está compuesto en un 89% por centros privados, que representan más del 65% de los centros de ese tipo existentes en el país. Las instituciones públicas son en su mayoría colegios científicos.

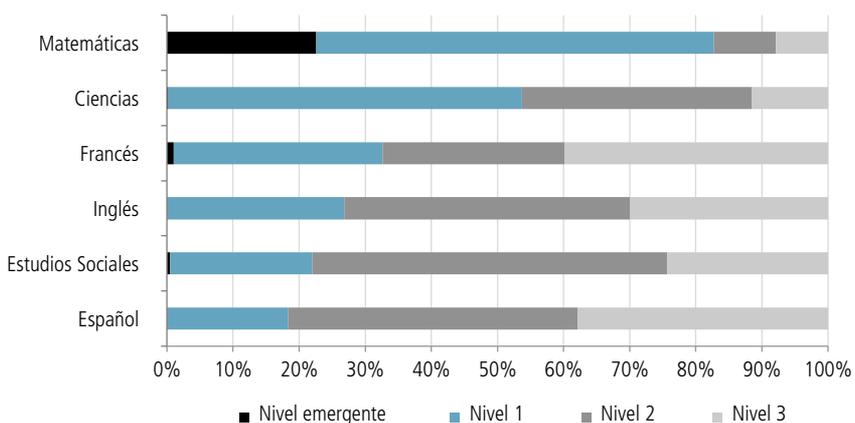
Esta clasificación es útil para diseñar estrategias de atención focalizadas, que permitan atender las necesidades específicas de cada uno de estos grupos y mejorar su calidad educativa.

Fuente: Rojas, 2013.

lo que refleja problemas para realizar un mínimo de operaciones y deducciones matemáticas. Un 60,1% se situó en el nivel 1, lo que significa que pueden hacer combinaciones de operaciones con números reales, resolver ecuaciones de primer grado con una incógnita y operaciones básicas con monomios y polinomios, pero no proposiciones a partir de representaciones gráficas o simbólicas y apreciar relaciones entre conceptos geométricos. Estas últimas capacidades corresponden a los niveles 2 y 3, que fueron alcanzados por menos del 20% de los alumnos. En Español la mayoría se ubicó en los dos primeros niveles, lo cual indica que pueden caracterizar personajes, sacar la idea explícita en un texto o fragmento literario, identificar y clasificar sinónimos, antónimos parónimos y homófonos, pero

Gráfico 3.5

**Distribución de los estudiantes en las pruebas diagnósticas del tercer ciclo, según niveles de desempeño. 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de MEP, 2011e.

Cuadro 3.4

**Valor ordinal de los promedios de los conglomerados en los indicadores de calidad educativa. 2009**

Conglomerado	Indicador		
	Contexto	Eficacia	Procesos
Rezagados	Alto	Bajo	Medio
Promedio	Medio	Medio	Medio
Eficaces con condiciones deficientes	Alto	Alto	Bajo
Emprendedores	Bajo	Alto	Medio
Eficaces con condiciones óptimas	Alto	Muy alto	Alto

Fuente: Rojas, 2013.

tienen dificultad para utilizarlos dentro de un contexto y lograr una mayor comprensión.

Otro resultado preocupante es el de Ciencias: en el 74% de las regiones educativas más de la mitad de los estudiantes está en el nivel 1 de desempeño (MEP, 2011e). Esto implica que conocen conceptos del movimiento rectilíneo uniforme, pueden identificar y distinguir cambios de estado de la materia y el concepto de etapa del ciclo celular, pero tienen problemas para resolver situaciones que describen estos procesos, identificar propiedades químicas y físicas o las partes del átomo, o bien analizar situaciones de transformación o conservación de la materia y energía asociadas a la conservación del planeta, ubicar elementos en la tabla periódica e interpretar el funcionamiento de un sistema, órgano o tejido de una planta.

En Inglés, en el 65% de las regiones más de un 40% de los estudiantes se ubicó en el nivel 2 (MEP, 2011e); pueden realizar tareas y procesos básicos como la identificación específica de textos y documentos de corta extensión y vocabulario simple, identificar la idea principal o reconocer expresiones en un contexto dado, pero no realizar comparaciones y deducciones en diferentes contenidos o manejar un repertorio más amplio de palabras expresadas en una oración o diálogo (en el capítulo 5 de este Informe se analiza en profundidad este tema).



&gt;&gt;PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**LAS PRUEBAS DIAGNÓSTICAS DEL MEP,** véase el capítulo especial de este Informe y Oviedo, 2012 y Muñoz, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En 2011 el MEP evaluó el desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato, para cada asignatura y cada modalidad educativa (académica diurna, académica nocturna y técnica). Inicialmente la valoración se basó en tres niveles de desempeño<sup>7</sup>, definidos según el grado de dificultad de los procesos involucrados en cada ítem, de modo que el nivel 1 representa los procesos más sencillos y el 3 los más complejos. Sin embargo, el análisis realizado reveló la existencia de dos niveles adicionales: uno en el que los alumnos superaron el nivel 3 y otro en el que no alcanzaron el nivel 1. Como se observa en el gráfico 3.6, en las tres modalidades la mayoría de los estudiantes

se ubicó en el nivel 2, es decir, resolvieron ítems que requerían procesos de mediana complejidad. En la modalidad académica diurna solo un 28,4% resolvió ítems del nivel 3, y en la académica nocturna y la técnica las cifras fueron menores: 14,8% y 5,6%, respectivamente.

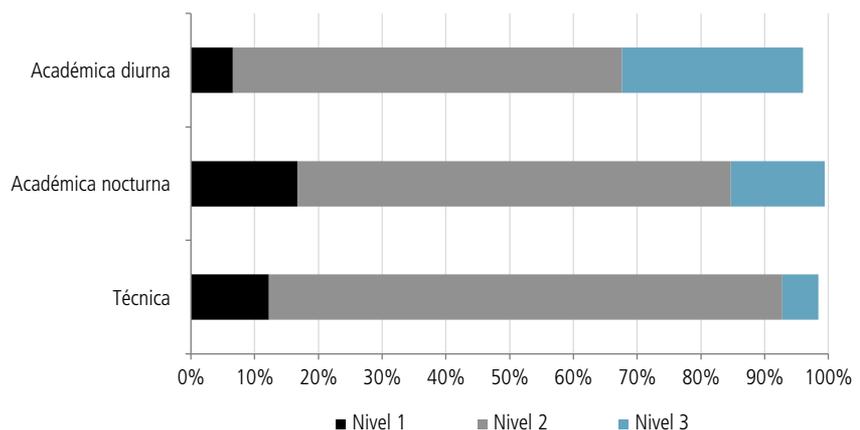
### Manejo de un segundo idioma: se requieren avances más acelerados

Junto a las habilidades cognitivas señaladas en el apartado anterior, el dominio de un segundo idioma es otra de las competencias clave para que los estudiantes puedan insertarse con éxito en el mundo actual. En este ámbito el país tiene desafíos importantes pues, como lo han venido consignando las encuestas de hogares, solo un 10% de la población de 18 años y más domina el idioma inglés, situación que prácticamente no ha variado desde el año 2000. Si bien cada vez hay mayor conciencia sobre la relevancia del tema y se han ampliado los esfuerzos en el sistema educativo, sobre todo en primaria, es necesario mejorar la calidad.

Al interior del sistema educativo, la evaluación más reciente del avance en esta materia la realizó en 2012 la Fundación Costa Rica Multilingüe, mediante el “Monitoreo Nacional de Inglés”, que tuvo como objetivo principal “medir el

Gráfico 3.6

### Niveles de desempeño<sup>a/</sup> en las pruebas de bachillerato, según modalidad. 2011



a/ La diferencia con respecto al 100% corresponde a estudiantes que se ubicaron por debajo del nivel 1 o por encima del nivel 3.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP.

conocimiento del idioma inglés en diversos campos como gramática, comprensión de lectura y comprensión auditiva, en la población económicamente activa y en quienes la formarán en corto plazo” (Fundación CRML, 2012).

Se aplicó una encuesta a alumnos de distintos sectores del sistema educativo: colegios académicos (públicos, privados y subvencionados) y técnicos, el INA y las universidades públicas y privadas. La muestra se seleccionó de manera aleatoria, sin importar si los estudiantes tenían o no conocimiento del idioma (Fundación CRML, 2012).

Los niveles de dominio de inglés evaluados de acuerdo con el Marco Común Europeo son los siguientes: A1 *Beginner*, A2 *Elementary*, B1 *Intermediate*, B2 *Upper Intermediate*, C1 *Advanced*, C2 *Upper Advanced*. La mayoría de los alumnos de colegios privados y subvencionados se ubica en el nivel B2, mientras que en los colegios públicos, tanto técnicos como académicos, el 53% está en el nivel A2 y el 27% en el B1 (gráfico 3.7). En los colegios técnicos la calificación promedio sitúa a la mayoría de los jóvenes en la categoría “elemental”, es decir al nivel A2, aunque hay mayores porcentajes de estudiantes en los niveles B1 y B2 si se comparan solo colegios públicos (Fundación CRML, 2012). En el promedio global el grupo más grande es el de los alumnos del nivel A2 y el menor corresponde a los del C1, que está compuesto por estudiantes de colegios privados y subvencionados. En el caso del INA, la mayoría de los evaluados obtuvo una calificación promedio de nivel A2.

El estudio identificó una serie de desafíos que el país debe atender a fin de avanzar más rápidamente en la cobertura y la calidad de la enseñanza del Inglés. En el primer caso es necesario lograr que en el 100% de las escuelas se imparta este idioma, asegurar que se cumpla el número de horas lectivas de la asignatura, aumentar la cobertura en preescolar, replicar en todo el sistema el modelo exitoso de los colegios bilingües y fortalecer la capacitación en idiomas de los profesores de educación técnica (Fundación CRML, 2012). En materia de calidad los retos son fortalecer las destrezas pedagógicas de los docentes de Inglés,

atender el problema de los nombramientos de docentes interinos que no cumplen estándares adecuados y sustituir la evaluación de bachillerato, que hoy se centra en ejercicios de comprensión de lectura y escogencia múltiple, por una que mida las habilidades de comunicación (Fundación CRML, 2012 y E<sup>8</sup>: Blanco, 2012).

#### *Incremento de adecuaciones curriculares: un tema que se debe revisar*

Para que todos los estudiantes puedan adquirir los conocimientos que les permitirán desempeñarse con autonomía en la sociedad, se requieren ambientes de aprendizaje en los que no haya exclusiones y donde se reconozcan sus características y necesidades individuales. El sistema educativo costarricense empezó a transitar ese camino desde los años setenta, con los primeros esfuerzos por instituir la educación especial. En la década de los noventa se dio un nuevo impulso en esta línea, cuando se comenzaron a aplicar las adecuaciones curriculares, después de la participación de Costa Rica en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, organizada por la Unesco en 1994, y con la promulgación de la Ley 7600, de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, en 1996.

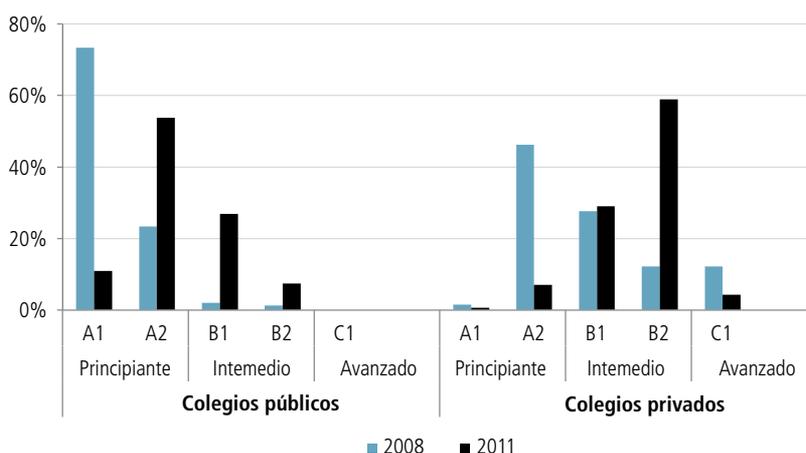
Las adecuaciones curriculares son ajustes en la oferta educativa que se realizan en

función de las características y necesidades de cada alumno que así lo requiere, con el fin de atender sus diferencias individuales. Las hay de tres tipos: de acceso, significativas y no significativas<sup>9</sup> (Cenarec, 2005). Aunque en Costa Rica el derecho de todos los habitantes a la educación está garantizado, tanto en la Constitución Política como en la Ley Fundamental de Educación, fue con la entrada en vigencia de la Ley 7600 y, posteriormente, de su Reglamento, que se incorporó en la normativa nacional el concepto de adecuaciones curriculares y se sistematizó su aplicación.

Entre 2004 y 2005 el MEP emitió una serie de lineamientos para la aprobación, aplicación y seguimiento de las adecuaciones, lo que permitió difundir en todo el país la información sobre la obligatoriedad y tipos de apoyos a los que tienen derecho todos los estudiantes. Según Meléndez et al. (2012) “con estas medidas se buscaba que las adecuaciones actuaran como una inyección de flexibilidad en el currículo nacional, pero las múltiples reglamentaciones que se fueron creando alrededor de su aprobación y aplicación las convirtieron en entidades curriculares de composición particular, que hoy las hace lucir como intrusiones con escasa fusión a un currículo poco flexible, como cuerpos extraños que al no mezclarse con la didáctica de la cotidianeidad han sumado más que facilitado el trabajo de los docentes regulares” (Meléndez et al., 2012).

Gráfico 3.7

#### Nivel de inglés en los estudiantes de colegios públicos y privados



Fuente: Elaboración propia con base en Fundación CRML, 2012.

Según datos del MEP, en la última década las adecuaciones curriculares han experimentado un crecimiento inusitado, en especial las “no significativas”. Por nivel educativo, el mayor número se registra en primaria—sobre todo en segundo grado—, seguida por el tercer ciclo y el preescolar (gráfico 3.8).

Acerca de las razones que explican este incremento, un estudio preparado para este Informe aporta una serie de hallazgos relevantes. En primer lugar, llama la atención sobre problemas en el manejo conceptual de las necesidades educativas especiales. Con el impulso de las adecuaciones curriculares, Costa Rica se sumó a los movimientos de vanguardia en la atención educativa de las personas con discapacidad y declaró su intención de trascender el enfoque clínico predominante hasta entonces, para adoptar un enfoque social que entiende la discapacidad no como un déficit atribuido al sujeto, sino como una condición relativa al contexto, y define las necesidades educativas especiales como barreras para el aprendizaje situadas en el currículo y el entorno, que pueden ser superadas mediante las adecuaciones de acceso al currículo.

No obstante lo anterior, al definirse en los documentos oficiales a los estudiantes con necesidades educativas especiales como aquellos que “presentan condiciones de aprendizaje diferentes o dificultades en

el aprendizaje superiores al promedio de los alumnos” (Cenarec, 2005) y establecer lineamientos y servicios de apoyo centrados en esas dificultades, el peso quedó planteado nuevamente sobre el déficit. Según Aguilar (2008) “la mayor confusión en el concepto de necesidades educativas especiales radica en considerarla una categoría diagnóstica y no un abordaje educativo (...) donde el interés principal no se centra en etiquetar a un (a) estudiante determinado, sino en determinar cuáles son las barreras que, a partir de la propuesta curricular, la oferta educativa y las prácticas educativas, están impidiendo que los (as) alumnos (as) aprendan”. Estudios realizados por el Cenarec han identificado que la noción de “déficit” está muy presente en el discurso de los educadores que atienden a estudiantes con necesidades especiales, lo cual refleja que el enfoque rehabilitador aún impregna todo el sistema y urge superarlo para avanzar hacia la educación inclusiva a la que se aspira (Meléndez et al., 2012).

En segundo lugar, el estudio advierte sobre situaciones particulares que pueden estar influyendo en el aumento de las adecuaciones curriculares, como el hecho de que los docentes las aplican a estudiantes que no las requieren, ya sea por presión de las familias o por temor a sanciones legales.

Por último, el estudio presenta los resultados de una encuesta que consultó a una muestra representativa de docentes de

la Gran Área Metropolitana. Tres asuntos merecen especial atención: por un lado, la mayor parte de los educadores dice conocer la normativa sobre adecuaciones, pero no todos la estudian a profundidad; por otro lado, aunque la mayoría percibe las adecuaciones como su responsabilidad, solo un 40% manifiesta que tiene condiciones apropiadas en el centro educativo para aplicarlas y, finalmente, la mitad de los docentes reconoce que no está en capacidad de proponer estrategias didácticas alternativas, por lo que recurre a las adecuaciones como la única vía posible para atender las necesidades de los alumnos y lograr algún grado de éxito y promoción (Meléndez et al., 2012).

Estos hallazgos señalan la necesidad de revisar el camino seguido hasta el momento e impulsar cambios que permitan avanzar hacia una educación inclusiva, en la cual las adecuaciones sean solo una opción entre muchas para procurar la equidad y la calidad en la atención de la diversidad estudiantil (Meléndez et al., 2012).



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ADECUACIONES CURRICULARES,**  
véase Meléndez et al., 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

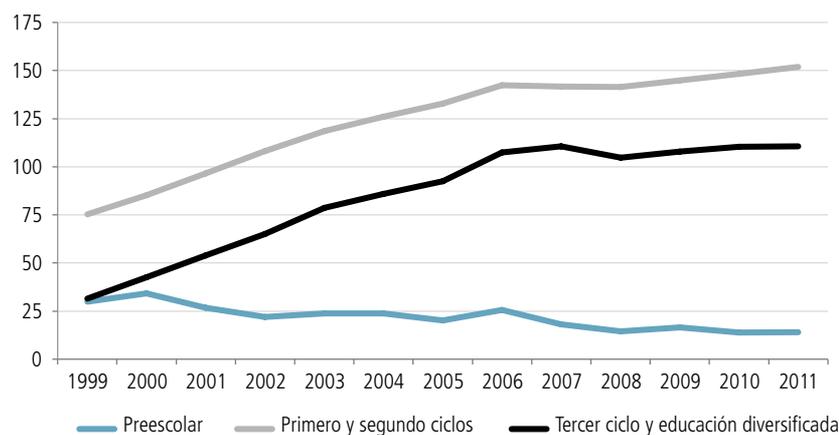
### Bajo logro y desigualdad en la educación media superior

Una aspiración de la sociedad costarricense es que todos los estudiantes que cursan la educación general básica y el ciclo diversificado alcancen el éxito académico, es decir, que desarrollen las habilidades y destrezas que les permitirán desempeñarse exitosamente en la vida. Lograr ese objetivo depende de una serie de decisiones y circunstancias. Las primeras hacen referencia a aspectos que están dentro del ámbito de acción del individuo, sobre los que este tiene influencia y entera responsabilidad, tales como el esfuerzo, la motivación, la disciplina y las opciones que elija. Según las decisiones que tomen, personas que tienen las mismas oportunidades pueden obtener resultados diferentes y, con ello, se genera desigualdad.

Las circunstancias, en cambio, son factores externos que están más allá del control individual y que no deberían—aunque de

Gráfico 3.8

#### Adecuaciones curriculares no significativas en el sistema educativo, por nivel (cifras relativas por cada mil estudiantes)



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

hecho lo hacen— afectar los resultados. Las circunstancias pueden ser de tres tipos: las de carácter genético exógeno (el talento u otras aptitudes naturales, como la capacidad de concentración o realizar esfuerzos continuos), las originadas por diferencias en los recursos y características de la familia, como su localización o el sitio donde viven y, finalmente, las asociadas a tratos discriminatorios, que pueden convertirse en obstáculos para que una persona se beneficie del servicio educativo una vez que ha tenido acceso a él. Esto significa que, por motivos que están fuera de su control, estudiantes con los mismos talentos pueden ser tratados por el sistema de maneras disímiles, lo que generará logros o beneficios desiguales. La discriminación puede darse por particularidades de los individuos, como el sexo, la edad, la etnia, la nacionalidad, la religión, la presencia de una discapacidad o enfermedad, la pertenencia a un grupo o clase social, o la residencia en un lugar determinado.

Hablar de equidad en el logro educativo implica garantizar igualdad de oportunidades para que todos los jóvenes puedan desarrollar las capacidades que necesitarán para desenvolverse en sociedad. Esta igualdad supone pasar de un concepto de derecho a la educación centrado en el acceso, a uno más sustantivo orientado hacia el logro real. A partir de esas capacidades mínimas, los resultados que obtengan las personas en términos de bienestar económico y social estarán más determinados por las decisiones que tomen, el esfuerzo que realicen, la motivación que tengan, el talento con que cuenten y la suerte que las acompañe.

En Costa Rica el logro educativo en secundaria, aunque ha mejorado en los últimos años, sigue siendo bajo; además existe un conjunto de circunstancias que impiden que se dé en condiciones de equidad. Este apartado busca determinar cuánto ha avanzado el país hacia la meta de que todos los estudiantes completen ese nivel, y en qué medida se han reducido, o no, las desigualdades que obstaculizan ese logro.

*Logro educativo en secundaria mejora, pero sigue siendo bajo*

El Tercer Informe Estado de la Educación reportó que en 2009 solo un 39,5% de los jóvenes de 17 a 21 años lograba completar la secundaria. En 2011 esa proporción

aumentó a 46,3%, lo cual representa un 80% más de logro que en 1987, cuando era de apenas 25,8%. Aunque importante, esta mejora sigue siendo insuficiente e implica que el país debe redoblar los esfuerzos para universalizar la secundaria. En el contexto latinoamericano, Costa Rica se sitúa entre las naciones que tienen los niveles más bajos en este indicador, junto con México y la mayor parte de Centroamérica. Las tasas más altas corresponden a países que superan el 50%: Barbados, Bahamas, Chile, Argentina, Colombia, Panamá, Perú, Venezuela y Brasil (Orealc-Unesco, 2008).

En 2011 la Asamblea Legislativa aprobó la reforma constitucional que extiende la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta el ciclo diversificado, junto con un aumento del aporte estatal a la educación que no debe ser inferior al 8% del PIB anual. Con esta reforma Costa Rica se ha colocado entre los cinco países de América Latina que han establecido por ley la obligatoriedad de la educación media superior (cuadro 3.5) y entre los que más invierten en educación. Ambas disposiciones brindan una sólida base para lograr avances sustantivos en el porcentaje de graduados de secundaria en los próximos años.

Cuadro 3.5

**Obligatoriedad de la educación media superior en algunos países del mundo. 2011**

País	Duración (años)	Obligatoria
Argentina	3	Sí
Chile	4	Sí
Perú	3	Sí
Polonia	2 a 4	Sí
Portugal	3	Sí
Uruguay	3	Sí
Alemania	1, 2 o 3	Parcialmente
Austria	4	Parcialmente
Bélgica	4	Parcialmente
Canadá	3 o 5	Parcialmente
Francia	3	Parcialmente
Honduras	3	Parcialmente
Italia	5	Parcialmente
Israel	3	Parcialmente
Estados Unidos	3 o 4	Parcialmente
Holanda	4, 5 o 6	Parcialmente
Brasil	3 o 4	Sí
Colombia	2 o 4	No
Costa Rica <sup>a/</sup>	3 o 4	Sí
Cuba	3	No
China	3	No
España	2	No
Finlandia	3	No
India	2	No
Japón	3 o más	No
Reino Unido	2	No

a/ A partir de 2011.

Fuente: INEE-México, 2011.

### Brechas en la probabilidad de completar la secundaria

Las circunstancias que más inciden para que un joven logre o no completar la secundaria son muy variadas y marcan grandes diferencias entre distintos grupos. Como muestra el cuadro 3.6, en 2011 la probabi-

lidad de que un joven del quintil más pobre finalizara ese nivel educativo era de 40%, versus 54% para un estudiante del quintil más rico. Asimismo, un joven proveniente de un hogar con clima educativo bajo tenía un 28,4% de probabilidad de terminar la secundaria, en tanto que para un joven

de un hogar con clima educativo alto esa probabilidad era de 77,5%. Ser hombre o pertenecer a un hogar de cinco miembros, o encabezado por una mujer, son factores que también reducen las probabilidades de culminar con éxito la secundaria. Datos de los años 2010 y 2011 revelan que además hay otras circunstancias, como discapacidad, clase social y país de origen, que generan brechas importantes.

*Solo 35% de los estudiantes completa la secundaria sin verse afectado por la desigualdad*

Con el fin de conocer el porcentaje de estudiantes que completan la educación secundaria sin verse afectados por la desigualdad, para la edición anterior de este Informe se desarrolló el “índice de oportunidades educativas” (IOE)<sup>10</sup>, según el cual en 2009 solo el 26,6% de los jóvenes de 17 a 21 años alcanzaba un logro equitativamente distribuido. En 2011 el IOE ascendió al 35% (gráfico 3.9), aumento que en términos relativos fue mayor entre las mujeres, en las regiones periféricas y, de manera particular, en las zonas rurales del resto del país.



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
EL ÍNDICE DE OPORTUNIDADES  
EDUCATIVAS,  
véase Trejos, 2012a, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Clima educativo del hogar: principal fuente de desigualdad

En el análisis sobre la desigualdad en el logro educativo también interesa determinar cuáles circunstancias socialmente establecidas y observables contribuyen en mayor medida a su aumento o reducción. Dado que la desigualdad se estima a partir del cálculo de la probabilidad de logro de cada persona de 17 a 21 años, es posible aislar el efecto marginal de cada circunstancia (variable) en la desigualdad total. Al realizar un ejercicio en ese sentido, la variable “clima educativo del hogar” fue la que registró el mayor aporte en el período 1987-2011. Si bien la magnitud absoluta de esa contribución se ha ido reduciendo, también lo ha hecho el indicador general de desigualdad, de modo que su peso relativo tiende a mantenerse. Esto significa que son

Cuadro 3.6

**Probabilidad de completar la educación secundaria, según circunstancias seleccionadas. 1991, 2001 y 2011**  
(probabilidades estimadas controlando las otras circunstancias)

Circunstancia	1991	2001	2011
<b>Logro promedio nacional</b>	25,8	32,5	46,3
<b>Recursos económicos</b>			
20% más pobre	18,0	26,0	40,0
20% más rico	31,0	37,6	53,6
Brecha rico/pobre	1,73	1,45	1,34
<b>Recursos educativos</b>			
Clima educativo bajo	12,6	14,6	28,4
Clima educativo alto	70,9	66,8	77,5
Brecha alto/bajo	5,64	4,57	2,73
<b>Número de menores en el hogar</b>			
Cinco	22,2	26,8	36,8
Uno	29,9	38,1	51,5
Brecha uno/cinco	1,35	1,42	1,40
<b>Sexo de la persona</b>			
Mujer	28,8	36,6	52,3
Hombre	22,8	28,9	40,5
Brecha hombre/mujer	0,79	0,79	0,77
<b>Sexo del jefe del hogar</b>			
Jefa mujer	29,7	31,4	42,5
Jefe hombre	24,9	32,9	48,3
Brecha jefe hombre/jefa mujer	0,84	1,05	1,14
<b>Condición de migrante</b>			
Migrante o hijo/nieto de migrante			39,3
No migrante ni hijo/nieto de migrante			47,4
Brecha no migrante/migrante			1,20
<b>Clase social</b>			
Obrero agrícola			38,5
Clase alta			58,2
Brecha clase alta/obrero agrícola			1,51
<b>Condición de discapacidad</b>			
Discapacidad permanente			21,9
No tiene discapacidad			45,8
Brecha no discapacidad/con discapacidad			2,13

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2012a.

las características del hogar, más que el trato que reciben los estudiantes en los centros educativos, las que más están incidiendo en la desigualdad global del logro. La posición en el hogar (ser hijo o nieto del jefe del hogar) se ubicó en segundo lugar al inicio del período, pero fue perdiendo importancia conforme los hogares se iban haciendo más pequeños y más nucleares.

El sexo de la persona ocupó el segundo lugar como fuente de desigualdad en el 2011. La tercera posición correspondió a la zona de residencia, pero este factor casi no explica la desigualdad registrada en 2011, debido a la notable mejora relativa que se produjo en las zonas rurales. La variable “ingreso del hogar” tuvo un aporte bastante inferior al del clima educativo, lo que confirma que este último es la principal circunstancia que genera desigualdad en el logro (Trejos, 2012a).

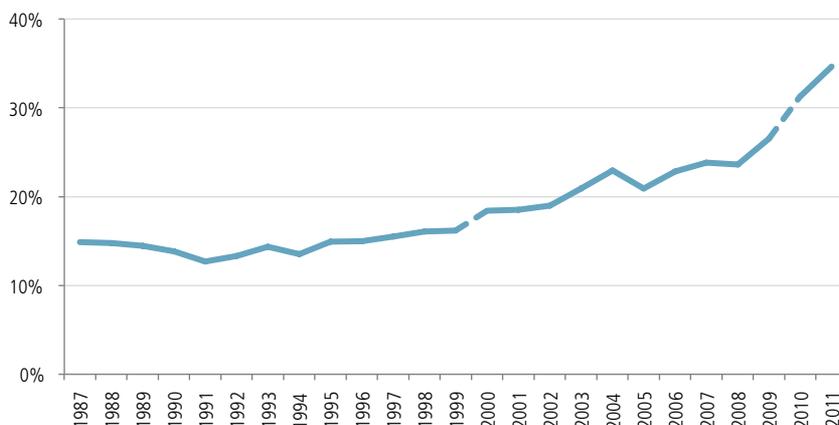
#### *Hogares con bajo clima educativo presentan claras concentraciones en el territorio*

El clima educativo de los hogares, es decir, los años de escolaridad promedio de los miembros de 18 años o más, es el factor que tiene mayor impacto en el desempeño académico, pues explica alrededor del 50% de los logros que alcanzan los estudiantes (Cepal, 1994). Cuando se analizan los hogares del país según esta circunstancia, se observan agrupaciones importantes en el territorio, lo que claramente permite identificar zonas de exclusión educativa que deben ser objeto de atención especial por parte del Estado y sus instituciones.

Un análisis realizado con datos del Censo 2011 reveló que un 21,2% de los distritos del país registra los mayores porcentajes de hogares con clima educativo bajo; se trata además de localidades que se encuentran rodeadas de otros distritos en condiciones similares, tal como ilustran las zonas de color rojo en el mapa 3.4. Los espacios en blanco del mapa representan distritos en los que no hay una asociación espacial significativa y se observa mayor heterogeneidad en la distribución espacial de esta variable. Por su parte, los distritos marcados en azul aglutinan hogares con climas educativos medios y altos. Para Itzcovich (2011), los espacios donde existe una mayor incidencia de hogares con clima educativo bajo (la cual se articula con

Gráfico 3.9

#### **Índice de oportunidades educativas centrado en el logro de completar la secundaria<sup>a/</sup>**



a/ Los datos de los períodos 1987-1999, 2000-2009 y 2010-2011 no son estrictamente comparables, debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

Fuente: Trejos, 2012a, con base en las encuestas de hogares del INEC.

otras formas de exclusión social) y muestran distancia con respecto a otros conglomerados espaciales, pueden denominarse espacios de segregación<sup>11</sup>, cuyos habitantes tienen pocas posibilidades de acceso a recursos y, por tanto, requieren atención focalizada.

En 2011 los espacios de segregación o exclusión educativa abarcaron una extensión geográfica mayor que los espacios de inclusión. El 64% de los distritos de este conglomerado se ubica en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. Los cantones de Buenos Aires, Guácimo, Guatuso, Los Chiles, Parrita<sup>12</sup>, Sarapiquí y Tarrazú están inmersos de lleno en este conglomerado. Hay una presencia importante de los cantones de Upala, León Cortés, Matina, Siquirres y Coto Brus, donde más del 60% de los distritos está vinculado a estos espacios de segregación. A su vez, las zonas de inclusión están concentradas por completo en la región Central; incluyen la totalidad de los distritos de San José, Curridabat, Montes de Oca, Tibás, Belén, Flores, San Pablo, San Rafael y Santo Domingo, y más del 80% de los distritos de La Unión, Goicoechea, Barva, Santa Ana y Heredia. El porcentaje de hogares con clima educativo bajo en las zonas de segregación (55,5%) es tres veces mayor que el presente en las zonas de integración (18,6%) y 1,5 veces mayor que el correspondiente a las zonas

en las cuales no se detectó una asociación espacial estadísticamente significativa (Román y Murillo, 2012).

#### **Exclusión educativa en secundaria**

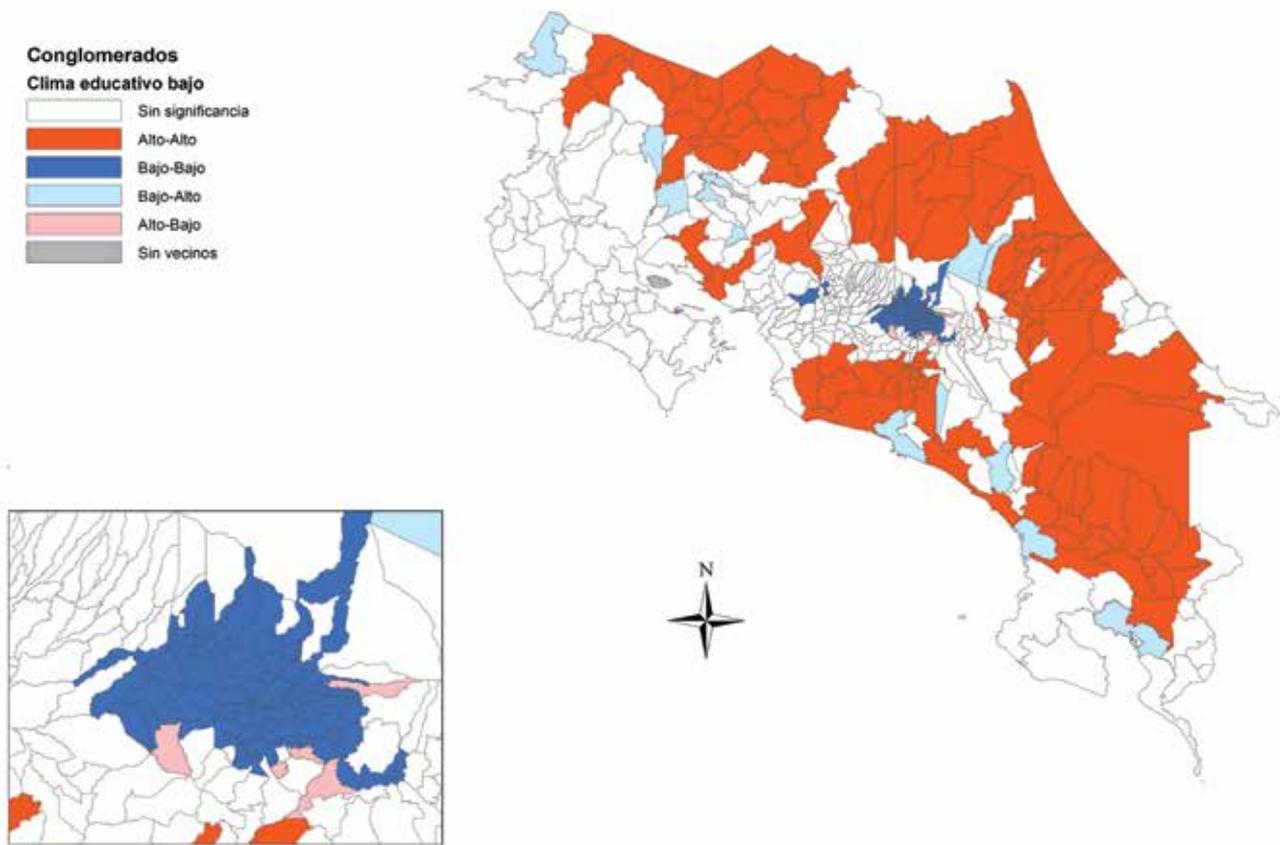
Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, la exclusión estudiantil es un problema persistente, sobre todo en secundaria. Esta sección da seguimiento a la evolución de este fenómeno y a las acciones que ha emprendido el MEP para enfrentarlo. Asimismo, con el propósito de correr la frontera de la información y contribuir al diseño de estrategias efectivas en esta materia, se presentan los hallazgos de una investigación que analizó en profundidad las características de los estudiantes excluidos y los factores asociados a su salida del sistema, considerando distintas zonas y tipos de colegios fuera de la Gran Área Metropolitana.

#### *Exclusión en secundaria se mantiene por encima del 10%*

Según datos del MEP, entre 2010 y 2012 la variable “deserción” en secundaria pasó de 10,2% a 10,7% a nivel nacional, cifra similar a la registrada a inicios del siglo XXI (gráfico 3.10). La exclusión sigue siendo particularmente elevada en séptimo año: 16,7% en 2012, casi el mismo porcentaje que en 2010 (16,5%). En términos absolutos el número de estudiantes excluidos bajó de 39.032 a 37.762.

Mapa 3.4

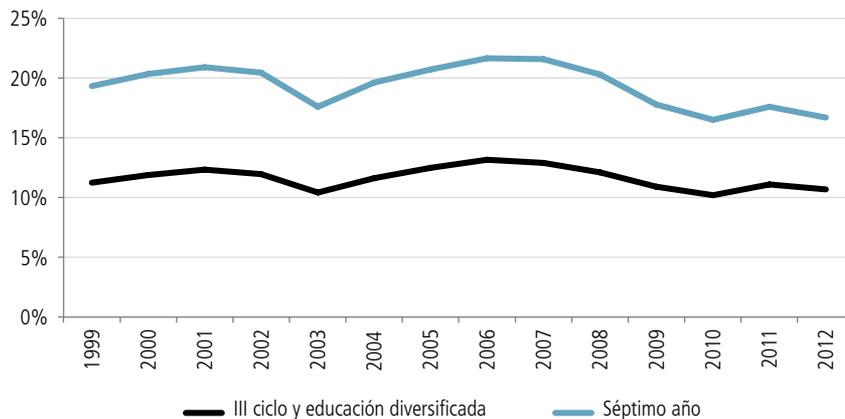
**Conglomerados espaciales en la incidencia de hogares con clima educativo bajo, a nivel de distritos. 2011**



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011, del INEC.

Gráfico 3.10

**Deserción intra-anual en tercer ciclo y la educación diversificada diurna, total y en séptimo año**



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

Por direcciones regionales del MEP la exclusión en secundaria presenta brechas importantes. Los porcentajes más altos corresponden a Sarapiquí (20,4%), Grande de Térraba (19,1%), Coto (17,4%) y Aguirre (17,2%), regiones que también muestran cifras elevadas en séptimo año. Las menores tasas están en Turrialba (6,9%), Los Santos (6,5%) y Desamparados (5,7%). El problema es mayor en la zona rural (12,0%) que en la urbana (9,9%) y afecta especialmente a los hombres de séptimo año de la educación pública (19,8%).

Para combatir este problema el MEP ha puesto en marcha diversas acciones y programas. En 2007 inició el proyecto “El cole en nuestras manos”, en un grupo de cincuenta colegios caracterizados por una alta proporción de alumnos que no finalizaban sus estudios y que se encontraban en situación de alto riesgo social. La iniciativa involucraba a los diferentes actores de la

comunidad educativa en la creación de espacios extracurriculares, para facilitar el arraigo en el sistema y la identificación con la institución (Programa Estado de la Nación, 2011). En 2010 este esfuerzo fue sustituido por el programa “Convivir”, orientado al desarrollo de estrategias para fortalecer las relaciones de convivencia en los centros educativos (Trejos, 2012a).

Por otra parte, en 2011 se firmó con la Unión Europea un convenio de cooperación denominado “Apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil”, con un financiamiento de 18 millones de euros, de los cuales 8,5 millones serán aportados por la Unión Europea y el resto por la contraparte local, el MEP. El proyecto busca reducir la deserción en los ochenta colegios con mayor incidencia de abandono y abarca tres componentes principales: i) gestión del centro educativo, ii) desarrollo curricular, calidad y pertinencia de la educación, y iii) equidad, infraestructura y equipamiento. En junio de 2012 se instaló la unidad ejecutora, con miras a iniciar labores en diciembre del mismo año, pero ello no sucedió sino hasta el 2013 (E: Montoya, 2012).

Adicionalmente, en 2013 el MEP realizó una auditoría con una muestra intencional en 1.055 escuelas y 254 colegios que registraban altas tasas de deserción, o bien matrículas cercanas a los límites de las categorías a las que pertenecían<sup>13</sup>, con el fin de detectar posibles diferencias entre la matrícula reportada y la real. Se identificaron matrículas “infladas” que podrían estar alterando las cifras oficiales de deserción. Para evitar este tipo de situaciones y mejorar la calidad de los datos, en adelante los directores deberán firmar una declaración jurada en la que se responsabilizan por la información que se genera en sus instituciones, y el Ministerio seguirá efectuando auditorías utilizando muestras representativas de los centros (MEP, 2013b).

#### *Estudiantes excluidos no son un grupo homogéneo*

Con el objetivo de analizar en profundidad la exclusión en los colegios, y como parte un estudio realizado para este Informe, se escogieron de manera deliberada dos zonas fuera de la GAM con altos

niveles de deserción según los registros del MEP: los cantones de San Carlos y Central de Limón. En un esfuerzo inédito en el país, la investigación incluyó 225 visitas domiciliarias a adolescentes que habían abandonado sus estudios en el año 2011 y el primer semestre de 2012. Su información fue contrastada con la de 482 jóvenes que permanecieron en las aulas. Asimismo, se consultó sobre el problema a 127 docentes de los colegios seleccionados en ambas zonas. Los hallazgos de este trabajo aportan insumos para el diseño de intervenciones específicas y focalizadas, que sean más efectivas para combatir la exclusión y permitan un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a ese fin.

El primer hallazgo relevante es que los alumnos excluidos no son un grupo homogéneo. Al analizar sus características se identificaron con claridad cuatro segmentos<sup>14</sup> de tamaño relativamente similar dentro de la población estudiantil, cada uno con un perfil específico. Las variables usadas para la segmentación fueron las mismas que resultaron significativas como factores explicativos de la salida del colegio:

- **Los excluidos por falta de apoyo docente: “los insatisfechos”.** Este grupo constituye el 23,6% de los excluidos y está compuesto por hombres cuya característica más relevante es el bajo promedio con que califican el apoyo de los profesores y orientadores. Además, provienen de familias con niveles medios y altos de tenencia de bienes, en algunos casos fueron repitentes, todos utilizan un medio de transporte motorizado y solo el 26% dice haber recibido ayuda del Gobierno.
- **Los excluidos por causas sociales y de rendimiento: “los pobres”.** Este es el grupo más numeroso: representa un 31,2% de los estudiantes excluidos, con presencia de ambos sexos. La principal característica de sus miembros es que viven en hogares de nivel socioeconómico bajo. Además muestran un significativo historial de repitencia y la mitad de ellos ha recibido ayuda del Gobierno.
- **Los excluidos por condiciones del medio rural: “los caminantes”.** Representan el 25,6% de los excluidos y

son el segundo segmento en importancia. Su rasgo principal es que llegan al centro educativo caminando. Se trata mayoritariamente de hombres que comparten con el grupo anterior, pero de manera atenuada, un nivel socioeconómico bajo y problemas previos de desempeño escolar.

- **Los excluidos por razones de género: “las mujeres”.** Este es el grupo más pequeño. Representa el 19,6% de los excluidos y está conformado por mujeres sin historial de repitencia. El 43% de ellas ha recibido ayuda del Gobierno, aunque la mayoría pertenece a hogares con una tenencia de bienes media.

Los resultados de la segmentación dejan claro que los factores asociados a la exclusión no operan de igual forma para toda la población afectada. Esta diversidad confirma que no se puede abordar la problemática de los estudiantes excluidos como si estos fueran un bloque homogéneo. Por el contrario, los rasgos particulares de cada segmento constituyen el punto de partida para el diseño de estrategias que atiendan sus necesidades específicas.

Asimismo, los hallazgos indican que los factores asociados a la exclusión son diversos: el nivel socioeconómico de las familias, el desempeño académico previo (la trayectoria educativa), la satisfacción de los estudiantes con el apoyo que reciben de docentes y orientadores, las ayudas estatales y la forma de traslado al colegio. Esta última es una variable directamente relacionada con las condiciones del medio rural, donde las distancias suelen ser largas y las redes de transporte no siempre funcionan bien o están disponibles. La buena noticia es que la mayoría de estos factores corresponde a aspectos sobre los cuales es posible influir desde los centros educativos y a través de las políticas públicas.

#### *Factores que influyen en la exclusión varían por zonas y colegios*

Para ahondar en los grados de diferenciación en el grupo de los estudiantes excluidos, la investigación se planteó dos preguntas adicionales: los factores que inciden en la exclusión ¿son los mismos en las dos zonas de estudio? y ¿por qué en

una misma zona con características homogéneas hay colegios con niveles diversos de retención estudiantil?

Uno de los hallazgos es que las causas de la exclusión varían por zona. En el cantón Central de Limón los factores que más influyen son el nivel socioeconómico del hogar, el acceso a la ayuda del Gobierno y la trayectoria educativa del estudiante, especialmente si tiene un historial de repitencia. Así, el análisis indica que la probabilidad de que un alumno repitente de Limón se retire del colegio es casi cuatro veces mayor que la de un estudiante de la misma zona que no haya repetido. A esto se suma otro factor significativo, el apoyo que reciben los jóvenes de los docentes y orientadores: a menor apoyo percibido se incrementa el abandono, un tema que demanda especial atención por parte del MEP.

En San Carlos los factores más relevantes están asociados al medio de transporte hacia el centro educativo, el apoyo del Gobierno y el clima educativo de los hogares. Sobre el primer aspecto sobresale el hecho de que un estudiante que se traslada al colegio caminando, tiene una probabilidad de ser expulsado del sistema tres veces mayor que la de uno que utiliza un medio motorizado. Además, al igual que en Limón, el problema de repitencia duplica la probabilidad de exclusión.

En concordancia con lo anterior, los perfiles de estudiantes excluidos también varían según la zona. Mientras en Limón los principales segmentos son “los pobres”, seguidos por “los insatisfechos” y “las mujeres”, en San Carlos el orden de importancia es “los caminantes”, “los pobres” y “las mujeres”. Otro hallazgo de interés es que

los perfiles de los estudiantes excluidos y su peso relativo también varían según los colegios (cuadro 3.7).

#### *Diversas percepciones y actitudes de los actores ante el problema*

Otro hallazgo relevante del estudio es la gran diversidad que existe en la percepción de los actores (directores, docentes, orientadores, líderes locales) acerca de las causas que generan la exclusión. En San Carlos, las personas consultadas consideran que el fenómeno está asociado a la falta de acompañamiento de los padres, la ausencia de un proyecto de vida del estudiante, el sistema de arrastre de materias y la desintegración familiar (Brenes et al., 2012). En Limón se señalan problemas económicos e intrafamiliares (desintegración, falta de autoridad, padres recluidos, pérdida de valores) y el consumo de drogas. Un hecho que llama la atención es que tanto en San Carlos como en Limón existe una brecha entre las causas mencionadas por los estudiantes excluidos en las encuestas y lo que manifiestan los otros actores de la comunidad. Desde el punto de vista de los docentes, orientadores y directores, el problema obedece a factores externos al centro educativo y de difícil atención para ellos; en cambio los jóvenes, además de las características de los hogares y la situación económica, señalan que la repitencia y el bajo apoyo docente influyen en la exclusión.

Para complementar el estudio y contextualizar las opiniones, se efectuó una caracterización de los docentes con información obtenida de un cuestionario aplicado a 127 educadores de ambas zonas. Se realizó un análisis de conglomerados estadísticos con-

siderando las siguientes variables: años de servicio, tipo de nombramiento, actividades complementarias con los alumnos, acciones para atender problemas de rendimiento, clima institucional –en alusión al interés en los estudiantes y el apoyo que les brindan– y las técnicas de aprendizaje usadas en el aula. El resultado de este ejercicio fue la segmentación de los docentes en tres grupos:

- **Los inexpertos:** tienen el menor número de años trabajados, menor experiencia laboral y en su mayoría han sido contratados en forma interina.
- **Los comprometidos:** tienen una experiencia laboral media y reportan los mayores promedios de aplicación de diversas técnicas de aprendizaje y actividades complementarias en el aula, así como un mejor clima institucional.
- **Los despreocupados:** tienen la mayor experiencia laboral y nombramientos en propiedad. Son los que muestran el menor uso de diversas técnicas de aprendizaje en el aula y el promedio más bajo de apoyo o involucramiento con los estudiantes. Al indagar sobre cómo manejan estos docentes las situaciones de exclusión, se determinó que suelen ser los que menos importancia le dan al problema y tratan de manejarlo sin ayuda del director, el orientador u otros profesores.

El estudio confirma la importancia de contar con sistemas de información locales, que permitan precisar las características de los alumnos excluidos y los factores detonantes de la expulsión del colegio.

Cuadro 3.7

#### Segmentos de estudiantes excluidos, por tipo de colegio. 2012

Colegios	Conglomerados				
	Insatisfechos	Pobres	Caminantes	Mujeres	Total
Técnico Profesional de Limón	34,0	30,0	16,0	20,0	100,0
Diurno de Limón	35,3	23,5	5,9	35,3	100,0
Nuevo de Limón	30,6	46,9	8,2	14,3	100,0
Técnico Profesional de Aguas Zarcas	13,0	17,4	47,8	21,7	100,0
Técnico Profesional de Venecia	8,1	32,4	43,2	16,2	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Brenes et al., 2012.

Queda claro que estos sistemas no pueden alimentarse únicamente con la información derivada de las percepciones de los actores involucrados, sino que requieren datos objetivos recogidos mediante el uso de instrumentos de orden cuantitativo.

Finalmente, el análisis de los tipos de estudiantes y docentes deja claro que estos no son grupos homogéneos, un hecho que se debe tomar en cuenta al diseñar estrategias de atención diferenciadas por zonas y centros educativos. Considerar sus rasgos particulares puede dar mejores resultados, ya que hasta ahora lo común ha sido partir de la falsa premisa de que todos se comportan de la misma forma.

! >>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXCLUSIÓN EDUCATIVA EN ZONAS FUERA DE LA GAM, véase Brenes, et al., 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

*“Ninis”: una población doblemente excluida que tiende a reducirse*

De acuerdo con el Censo de 2011, existe un contingente de jóvenes de entre 12 y 17 años que no estudian ni trabajan, a los que por esa razón se les llama “ninis” y cuya principal característica es ser una población doblemente excluida: han sido expulsados del sistema educativo y no han logrado ingresar al mercado laboral, a fin de obtener un empleo que les permita generar un ingreso digno. En términos absolutos son 63.152 personas, que representan el 13,3% de los jóvenes de 12 a 17 años del país.

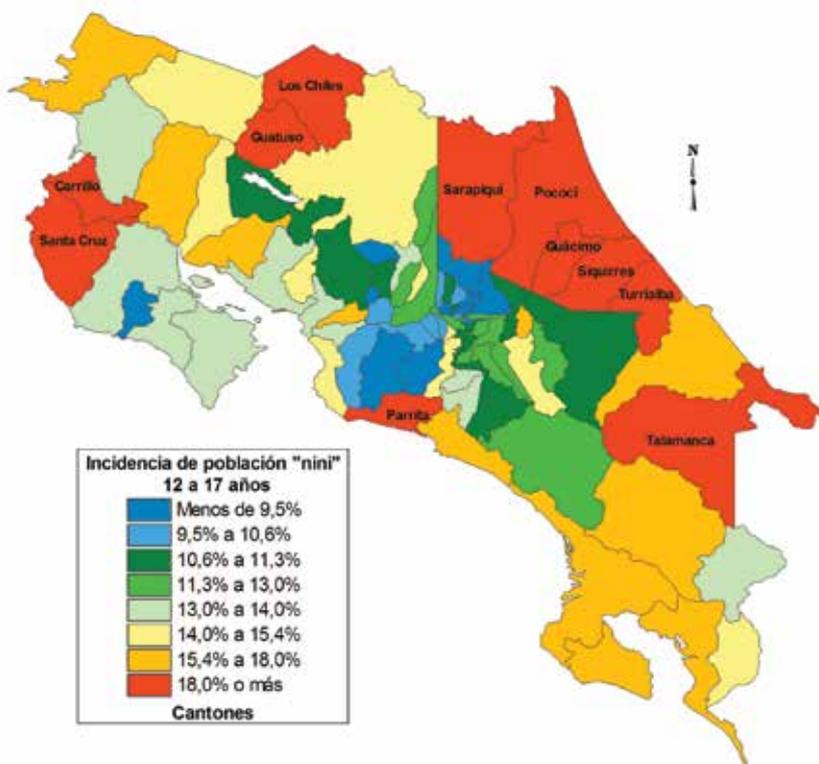
Los miembros de este grupo también se caracterizan por ser jóvenes que provienen de hogares con clima educativo bajo y medio; la mayoría son mujeres, condición que se hace más pronunciada conforme aumenta la edad. En términos espaciales se concentran en la zona rural (16,9% frente a 11,7% en la zona urbana). Destaca la alta incidencia en las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte (18,7% y 16,1%), sobre todo en los cantones de Matina, Guatuso, Los Chiles y Guácimo, todos con poco más de 20% de incidencia (mapa 3.5).

Cuando se analiza con más detalle el grupo de “ninis”, es posible identificar distintas circunstancias (gráfico 3.11). Por un lado

están los desempleados, que representan un 3,5% y son los jóvenes que buscan trabajo pero no lo encuentran. La mayoría no tiene

Mapa 3.5

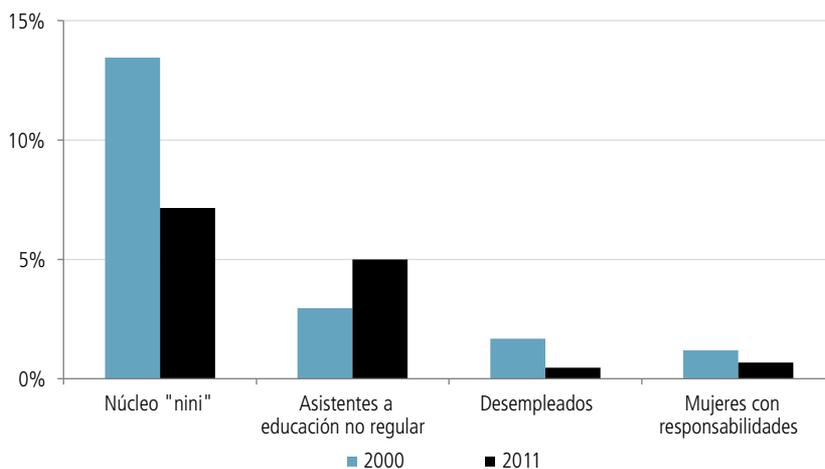
**Incidencia de la población “nini” en el grupo de 12 a 17 años, según cantón. 2011**



Fuente: Mazzei, 2012, con datos del Censo de Población 2011.

Gráfico 3.11

**Evolución de la población “nini” de 12 a 17 años, según grupos**



Fuente: Mazzei, 2012, con datos de los censos de población de 2000 y 2011.

la secundaria aprobada (95%) y son hombres (80%). Un segundo grupo está conformado por mujeres que tienen al menos un hijo y se dedican a los oficios domésticos de su hogar, situación que complica sus posibilidades de retomar los estudios. Representan el 5% de los “ninis” y constituyen el segmento más vulnerable; solo el 2% de ellas posee secundaria completa, prácticamente el 50% tiene su propio hogar y el 25% carece de seguro.

El tercer grupo contiene a 23.723 personas (37,5% de los “ninis”) que, a pesar de no trabajar ni estudiar, asisten a modalidades de educación no regular o “extraescolar” (excluyendo educación abierta). La limitación para estos jóvenes, y el motivo por el cual se les cataloga como “ninis”, es que estas opciones educativas suelen ser cursos libres, cuya calidad se desconoce. El cuarto y último grupo, denominado “núcleo duro de ninis”, es el más grande (33.966 adolescentes) y abarca al 54% de esta población. Es el segmento que más se aproxima a la noción generalizada de los “ninis” como personas que no estudian ni trabajan.

La buena noticia es que los “ninis” han mostrado una reducción significativa, al pasar de representar el 19,3% de los jóvenes de entre 12 y 17 años en el 2000, al 13,3% en el 2011. Si bien esta disminución puede estar asociada a los programas de becas o a las transferencias condicionadas que buscan combatir la deserción o promover la reinserción, queda claro que los esfuerzos deben mantenerse y fortalecerse, para lograr que ningún adolescente tenga la condición de “nini”, y que quienes ya la tienen accedan a políticas focalizadas que atiendan sus necesidades específicas y faciliten su reingreso al sistema educativo formal.

### Los docentes

Siendo los y las docentes el segundo actor protagónico del sistema educativo, esta sección del capítulo busca dar seguimiento a sus características principales, habilidades, condiciones laborales, formas de contratación y acceso a oportunidades de desarrollo profesional.

### Perfil y condiciones laborales

No obstante su importancia en el sistema y el proceso educativos, la información sobre los docentes en servicio y sus condiciones laborales es escasa; suele estar

dispersa en diversas fuentes, como encuestas de hogares, registros administrativos y estudios específicos que se realizan en el MEP, los gremios o las universidades. A continuación se aproxima el tema con la información disponible.

### MEP no cuenta con un perfil actualizado de los docentes en servicio

Una limitación importante que tiene el país para definir políticas y acciones en torno a la profesión docente es la ausencia de perfiles profesionales, tanto de los educadores que requiere el MEP como de los que ya están laborando. Este es un problema serio, pues dificulta la toma de decisiones administrativas, pedagógicas y de formación para mejorar el sistema educativo. Tampoco existe un perfil de ingreso a la carrera docente, salvo las disposiciones —que hoy pueden estar desactualizadas— de la Ley de Carrera Docente. La información procesada hasta el 2010 por el Departamento de Análisis Estadístico, y en la actualidad por la Dirección de Recursos Humanos del MEP, consiste en cifras muy básicas sobre variables como titulación y grupo profesional.

### Mayoría de docentes están titulados

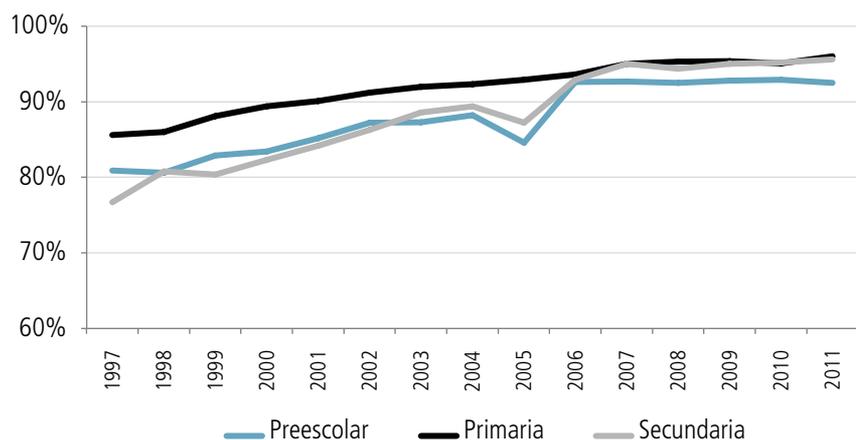
El número de profesionales titulados en la educación regular creció de manera notable en la última década. En contraste

con 1997, cuando casi una quinta parte de los docentes no contaba con un título, hoy esa proporción es de 4,4% (gráfico 3.12). Por ciclos educativos no hay diferencias sustantivas: en primaria la titulación es de 96% y en secundaria de 95,6%. El nivel preescolar es el que tiene el porcentaje más bajo, 92,5%. Una limitación de los datos disponibles es que no están desagregados por tipo de diploma universitario y se desconoce la calidad de la formación que recibieron los docentes en servicio.

Las tendencias anteriores se refuerzan al analizar la información de los docentes según la categoría profesional que les asigna el MEP. En la educación primaria ha venido creciendo el grupo PT6, que corresponde a una licenciatura universitaria o un título superior, y que pasó de representar un 13,3% de los docentes en el año 2000, al 46,7% en 2011. Le sigue el grupo PT5, que incluye a los bachilleres en Ciencias de la Educación, con 20,0%. Los aspirantes y autorizados, que son los docentes no titulados, se han reducido sustancialmente. En la educación secundaria la situación es distinta. El grupo MT6 (con título de licenciatura o superior) aumentó de 2,0% a 6,9% entre 2000 y 2011. El grupo MT5 pasó de 8,6% a 25,9%, y el MT4 se mantuvo en alrededor de un 28% hasta el 2010, pero bajó a 24,2% en el 2011.

Gráfico 3.12

### Personal docente titulado en educación regular<sup>a/</sup>, por nivel educativo



a/ Dependencia pública, privada y privada subvencionada.

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

Salarios y condiciones laborales

En el Tercer Informe se reportó que entre 2004 y 2009, y como resultado de negociaciones con los gremios y de políticas del MEP, los salarios de los docentes mejoraron, con aumentos que en términos reales pasaron de 21% a 26% en ese período. La actualización de las cifras muestra un panorama más favorable, si se considera el ingreso que obtuvo un docente con diez años de servicio y las respectivas anualidades. Entre enero de 2004 y enero de 2012, los incrementos oscilaron entre 27,6% para un profesor de enseñanza general básica 2 (primero y segundo ciclos) del grupo PT5, y 39% para un profesor de enseñanza media del grupo MT6 (cuadro 3.8).

Pese a estas mejoras, sigue existiendo una importante brecha entre el ingreso promedio de los docentes y el que reciben los demás profesionales (gráfico 3.13). Según grupos ocupacionales, el ingreso en Educación es un 25% menor que en Administración y Economía y un 35% inferior que en Derecho, Arquitectura e Ingeniería; el ingreso de los profesionales en Medicina más que duplica el de los educadores.

Con respecto a los derechos laborales, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) permiten aproximar su cumplimiento en distintas ocupaciones (cuadro 3.9). Entre los profesores de enseñanza primaria y secundaria el porcentaje de cumplimiento es superior

al 90% en cuatro de los cinco derechos examinados, en porcentajes similares a los de otros profesionales. Casi todos los docentes disfrutaban de vacaciones pagas y aguinaldo. El único derecho laboral con un cumplimiento bajo entre los docentes es el pago de horas extra, que es muy inferior al de otras ocupaciones, aunque en términos generales este derecho es poco reconocido en el país.

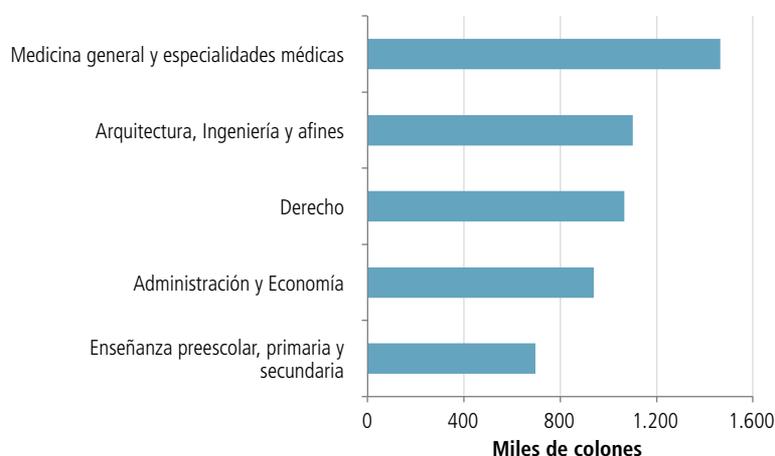
Un avance importante en esta materia fue la firma, en 2013, de la primera convención colectiva entre el MEP y el sector sindical, específicamente el Sin-

dicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) y el Sindicato de Trabajadores de Comedores Escolares y Afines (Sitracome) y el MEP. Además de reivindicaciones gremiales, el acuerdo contiene objetivos orientados a mejorar la calidad del sistema educativo (recuadro 3.4).

Por otra parte, en materia de contratación hay tres asuntos de particular relevancia. El primero de ellos es que la proporción de docentes nombrados en forma interina se mantiene elevada, aunque registró un descenso entre 2010 y 2012, cuando

Gráfico 3.13

Ingreso promedio de las personas profesionales ocupadas<sup>a/</sup>, según ocupación. 2011



a/ Considera el ingreso bruto en la ocupación principal de las personas que tienen bachillerato universitario o más, en el grupo ocupacional de profesionales, científicos e intelectuales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

Cuadro 3.8

Salario promedio para docentes con diez años de servicio<sup>a/</sup>, según categoría profesional. 2004 y 2012

Indicador	Profesor de enseñanza general básica 2 (primaria)		Profesor de enseñanza media		
	PT5	PT6	MT4	MT5	MT6
<b>Colones corrientes</b>					
Enero de 2004	198.260	207.100	265.307	277.093	283.773
Enero de 2012	534.610	606.010	712.813	812.480	833.573
<b>Colones constantes (a precios del 2006)<sup>b/</sup></b>					
Enero de 2004	267.381	279.303	357.803	373.699	382.707
Enero de 2012	341.207	386.777	454.943	518.554	532.016
<b>Diferencia porcentual 2004-2012</b>	<b>27,6</b>	<b>38,5</b>	<b>27,1</b>	<b>38,8</b>	<b>39,0</b>

a/ Los datos se consideran con base en cuarenta lecciones, según el artículo 15 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n° 2166.

b/ Estimado con el índice de precios al consumidor, base julio 2006 = 100.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Servicio Civil.

Cuadro 3.9

**Personas ocupadas que disfrutaron del pago de derechos laborales, según ocupación. 2011**  
(porcentajes)

	Aguinaldo	Días por enfermedad	Vacaciones pagas	Riesgos del trabajo	Horas extra
Profesores de enseñanza primaria	99,5	95,4	99,6	93,1	30,6
Profesores de enseñanza secundaria	98,6	96,3	99,9	90,8	16,9
<b>Grupo ocupacional</b>					
Nivel profesional, científico e intelectual	96,4	93,4	95,7	89,8	48,4
Técnico y profesional medio	90,6	87,3	88,4	84,8	62,8
Apoyo administrativo	94,6	89,0	91,5	85,2	70,4
Ventas en locales y prestación de servicios directos a personas	80,1	68,1	72,0	63,5	52,3
Actividades agropecuarias, agrícolas y pesqueras "calificadas"	68,9	58,2	58,1	58,3	44,2
Actividades no calificadas	62,9	48,4	50,5	43,5	41,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

Recuadro 3.4

**Primera convención colectiva suscrita por el MEP y el sector sindical apuesta al fortalecimiento de los servicios educativos**

En Costa Rica las organizaciones de educadores fueron fundadas hace más de cuarenta años (ANDE en 1942, APSE en 1955, ADEM en 1966 y SEC en 1969) y tienen una significativa cantidad de afiliados (42.000 en la ANDE y 30.000 en el SEC). La única entidad con figura de sindicato es el SEC, el resto son asociaciones. Por mucho tiempo estas agrupaciones concentraron su trabajo en reivindicaciones de tipo gremial, pero en los últimos quince años han logrado producir una serie de propuestas y documentos que buscan incidir en las políticas públicas sobre educación. Pese al esfuerzo de estudio y propuesta que hace cada organización, los mecanismos y formas de llevar sus posiciones ante las autoridades suelen ser dispersos (Barrientos y García, 2012).

El 16 de abril de 2013 se firmó la primera convención colectiva entre el MEP, el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores

de la Educación Costarricense (SEC) y el Sindicato de Trabajadores de Comedores Escolares y Afines (Sitracome). El documento se estructuró a partir de ejes temáticos, a saber: estabilidad laboral, calidad de la educación, seguridad social y salud ocupacional, condiciones de trabajo y libertad sindical.

Como se observa, el acuerdo trasciende con amplitud el plano laboral y aborda problemas de fondo del sistema educativo, en especial el mejoramiento de sus servicios. Particularmente el título III de la convención reconoce "la educación pública de calidad para todas y todos, como un derecho humano fundamental y un deber social" y establece, entre otras, las siguientes medidas: compromiso con la primera infancia y el avance en la universalización de la enseñanza preescolar; fortalecimiento de las adecuaciones curriculares y los servicios especializados para estudiantes

con discapacidad; impulso a los procesos de formación, dando un mayor énfasis a la capacitación en línea y la atención de las direcciones regionales, y la dotación de mayores recursos para las actividades educativas complementarias, como el Festival Estudiantil de las Artes (FEA), los Juegos Estudiantiles y otras ferias e iniciativas relacionadas con el programa "Convivir".

La convención también prevé el fortalecimiento del programa de comedores escolares, con la creación de plazas para personal de cocina y la ampliación de la cobertura en secundaria y en comunidades vulnerables. Por último, incluye la provisión de recursos para garantizar la sostenibilidad financiera de los programas de infraestructura educativa y mobiliario en centros educativos, direcciones regionales y oficinas de supervisión.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP et al., 2013 y Barrientos y García, 2012.

pasó de 58,2% a 52,3%. Además, esta cifra encierra grandes disparidades entre categorías profesionales (cuadro 3.10). Los puestos de director de enseñanza general básica y profesor de enseñanza general básica 1 tienen los menores porcentajes de interinos, y en la situación contraria se encuentran los profesores de enseñanza

media y enseñanza técnico-profesional.

El segundo tema que requiere atención es el de las diferencias en los términos de contratación que se presentan entre los docentes de primaria y los de secundaria. En el primer caso, la mayoría de los profesionales son contratados por jornadas fijas (tiempo completo, medio tiempo, etc.).

En secundaria predomina la modalidad de asignación de lecciones, con un máximo de cuarenta horas en propiedad por educador y con la posibilidad de utilizar ese tiempo trabajando en uno o varios colegios. Una vez que ha obtenido ese máximo, el profesor puede aspirar a cuatro lecciones adicionales y cuatro horas de planeamiento. El director

Cuadro 3.10

**Porcentaje de docentes interinos en algunos grupos profesionales. 2010-2012**

Puesto	2010	2011	2012
Director de enseñanza general básica 1	36,0	36,3	29,7
Profesor de enseñanza preescolar	46,3	45,3	42,3
Profesor de enseñanza general básica 1	41,5	40,1	36,8
Profesor de idioma extranjero (primero y segundo ciclos)	54,3	53,8	49,3
Profesor de enseñanza unidocente	50,6	50,6	46,9
Profesor de enseñanza media	70,2	67,8	63,9
Profesor de enseñanza técnico-profesional	72,4	69,9	65,8
Profesor de enseñanza especial	64,4	57,9	49,3
<b>Total</b>	<b>58,2</b>	<b>56,5</b>	<b>52,3</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Sistemas de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

o directora del centro educativo participa en la asignación de las cuatro lecciones adicionales, lo que puede hacerse discrecionalmente o con base en criterios como la categoría profesional, la antigüedad y los años de servicio en la institución. Cuando priva la categoría profesional, los docentes nuevos con mayores grados académicos (por lo general obtenidos en universidades privadas) suelen desplazar a los profesores que tienen más experiencia, pero menor titulación. De acuerdo con docentes de secundaria consultados, a menudo la influencia de los directores en ese proceso genera problemas como favoritismos, desigualdad de horarios entre colegas —que en ocasiones provoca subutilización de la infraestructura de los colegios— desarraigo y fragmentación de labores de los docentes entre distintas instituciones.

El tercer y último tema es la sobrecarga laboral de los docentes de secundaria. Un estudio efectuado recientemente por el Instituto de Investigación en Educación de la UCR (INIE-UCR) y la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) determinó que las y los profesores dedican más de 24 horas semanales fuera de horario —poco menos de cinco horas diarias— a realizar tareas relacionadas con su trabajo docente (Cordero et al., 2012).

#### *Mecanismos de contratación docente: un tema estancado*

Los mecanismos de contratación docente constituyen un verdadero “nudo

gordiano” del sistema educativo costarricense, no solo porque el MEP no cuenta con un perfil de ingreso —como reiteradamente ha señalado este Informe—, sino también porque el proceso mismo sigue siendo complicado, pese a los intentos de hacerlo más transparente.

La Ley de Carrera Docente corresponde al título II del Estatuto de Servicio Civil<sup>15</sup>, el cual fue adicionado mediante una reforma aprobada en mayo de 1970. En su exposición de motivos describe los principios constitucionales de un régimen de méritos, aplicables en este caso a los educadores, cuando se indica que: “darle seguridad al maestro y al profesor de que su puesto es permanente y de que su remuneración sólo corresponderá al reconocimiento de sus capacidades y eficiencia, sin que intervengan presiones de otra índole, darán a nuestro magisterio el optimismo y el entusiasmo necesario para que se superen día con día, seguro de escalar mejores posiciones por sus propios méritos” (Arce, 2009). El proyecto que dio origen a esta normativa fue elaborado por una comisión que inició labores en 1967 y estuvo integrada por representantes de la ANDE (entidad gestora de la iniciativa), la Dirección General del Servicio Civil, la APSE, el MEP, la UCR y la Escuela Normal Superior. Esta Ley permitió la profesionalización del trabajo de los docentes y la consolidación de su estabilidad laboral, además de frenar en alguna medida los

nombramientos políticos de los educadores (Arce, 2009).

La Ley de Carrera Docente estipula los requisitos de ingreso al servicio en esta ocupación, así como las obligaciones y derechos de los educadores. De manera genérica, el capítulo V, titulado “De la selección y nombramientos”, señala los procedimientos para llenar plazas vacantes. Indica que las ofertas de servicio y atestados de estudio y experiencia docente deben presentarse ante la Dirección General de Servicio Civil, entidad que determinará la calificación mínima exigible para las diferentes clases de puestos y confeccionará las nóminas de elegibles en estricto orden de calificación (artículo 85). Establece además que jurados asesores del Servicio Civil elaborarán las bases y promedios para la selección previa y fijarán la calificación mínima de elegibles en cada concurso (artículo 87). Esos jurados estarán integrados por un delegado de cada una de las siguientes instituciones, asociaciones y colegios:

- Para puestos en preescolar y primaria: UCR, ANDE, MEP, Dirección General de Servicio Civil y Conferencia Episcopal de Costa Rica (cuando se trate de maestros y maestras de Religión).
- Para puestos de enseñanza media, especial y superior: UCR, APSE, ANDE, MEP, colegios de profesionales docentes, Dirección General de Servicio Civil y Conferencia Episcopal de Costa Rica (cuando se trate de profesores de Religión). Excepto el delegado de la Dirección General, los restantes deberán ser profesionales del nivel para el cual se hará la selección de candidatos (artículo 87).

Cabe preguntarse si estas normas de selección y procesos de ingreso resultan suficientes en la actualidad. Cuando se promulgó la Ley, en el país solo existían dos entidades formadoras de docentes, la Universidad de Costa Rica y la Escuela Normal Superior. En los últimos concursos del Servicio Civil (2009-2012) se presentaron oferentes de 105 universidades e institutos parauniversitarios.

En 2007 el Servicio Civil emprendió la construcción de un registro de candidatos elegibles para las plazas en propiedad dis-

ponibles en el MEP. Ese año se recibieron 55.807 ofertas de servicios, presentadas por 35.000 personas. En 2009 las cifras fueron de 67.071 y 37.138, respectivamente. En 2012 se inició un nuevo concurso en el que participaron 43.150 personas y se presentaron 83.270 ofertas. La distribución por universidad no ha variado sustancialmente desde 2007. Las instituciones con más oferentes en 2012 fueron: UNED con 10.155, UNA con 8.849, Universidad Latina con 7.755, UCR con 6.365, Universidad Florencio del Castillo con 5.779 y Uisil con 6.093 (DGSC, 2012). Al 2013 la base de datos de elegibles del Servicio Civil está conformada por 35.404 educadores y 74.404 ofertas.

El registro de elegibles ha sido objeto de múltiples controversias. Un ejemplo se presentó recientemente, cuando docentes miembros de la APSE interpusieron recursos de amparo contra el Servicio Civil, por haber conformado la propuesta para nombramientos en propiedad del ciclo lectivo de 2013 con los oferentes que integraban el registro de elegibles de 2009 y 2011, sin considerar las actualizaciones de 2012. En su defensa, el Servicio Civil alegó que la actualización del registro abierto en abril de 2012 aún no había terminado, y que en la construcción de la propuesta el criterio de la entidad es respetar el orden de ingreso al sistema, razón por la cual se dio prioridad a aquellos que habían presentado sus atestados en 2009 y 2011. No obstante lo anterior, la Sala Constitucional resolvió a favor de los educadores. Este conflicto y las discusiones que generó entre los diversos actores sociales e institucionales es un claro ejemplo de cómo, después de cincuenta años de la promulgación de la Ley de Carrera Docente, el país no dispone de un sistema de contratación docente sólido y estable.

A esta compleja situación se suma una resolución de la Sala Constitucional, de 2012, que obliga al Servicio Civil a realizar pruebas de conocimiento a los docentes que quieran acceder a una plaza en propiedad (Arce, 2012). Es una resolución de acatamiento obligatorio y su cumplimiento será uno de los principales desafíos para el sistema educativo en los próximos años.

En el corto plazo, se requiere que todos los interesados tengan la posibilidad de solicitar a la Sala que aclare los términos y alcances de la sentencia. Respecto a cómo cumplirla, es un asunto que por su trascendencia e implicaciones demandará tiempo y diálogo entre todos los actores involucrados. Ese proceso podría ofrecer la oportunidad de diseñar un instrumento que contribuya a mejorar la calidad de la educación y resolver algunos vacíos que tiene el sistema, como la ausencia de perfiles de contratación en el MEP.

### Habilidades y desarrollo profesional

Los sistemas educativos más exitosos en el mundo, y aquellos que han logrado rápidos avances, no solo son los que atraen al personal más capacitado —mediante procesos altamente selectivos— sino también los que dedican los mayores esfuerzos (recursos, organización y personal) a promover la actualización permanente de los docentes y la mejora constante en la calidad de la instrucción (Barber y Mourshed, 2008). Este apartado da seguimiento a la formación inicial y las actividades de desarrollo profesional que se ofrece a las y los educadores en el país. También aborda el tema de las habilidades y el desempeño de los docentes. Este último es un ámbito en el que la información es escasa, ya que las evaluaciones que genera la Dirección de Recursos Humanos del MEP se limitan a un cuestionario que llenan los directores de los centros educativos al finalizar el curso lectivo; en él asignan una calificación general de la labor realizada por los profesionales a su cargo, como requisito para garantizar las anualidades del año siguiente<sup>16</sup>. En fecha reciente la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del mismo Ministerio comenzó a aplicar una prueba que mide con mayor precisión el desempeño de los docentes.

### Profesores de Matemática obtienen bajas calificaciones

A inicios de 2010 la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP aplicó a 1.733 docentes de Matemática una prueba diagnóstica, en la cual se plantearon preguntas con una dificultad semejante a la del examen de bachillerato. El principal resultado de esta experiencia fue que solo el 56,7% de los profesores se ubicó por

encima de la media, lo cual sugiere que el 43,3% restante muy probablemente no domina la materia que imparte.

A partir de esos resultados, el MEP realizó un estudio sobre los factores asociados al rendimiento docente en la prueba (Mena, 2011) y obtuvo algunos hallazgos relevantes. Desde el punto de vista de las instituciones y según grado académico, los puntajes por encima de la media correspondieron, en bachillerato, a la UCR, la Universidad Americana y la UNED; en licenciatura, al ITCR, la UCR, la UNA y la UNED, y finalmente, a nivel de maestría los primeros cuatro promedios fueron de docentes graduados del ITCR, la UNED, la Universidad La Salle y la Universidad Interamericana. Al analizar los factores asociados al rendimiento en la prueba se determinó que quienes consiguieron los mejores resultados se caracterizan por: i) tener un título de una universidad pública, ii) tener una maestría, iii) ser hombres, iv) tener varios años de experiencia y v) haber recibido cursos de actualización.

Según el mismo estudio, el 73,5% de los profesores de Matemática expresó la necesidad de recibir capacitación en el tema de adecuaciones curriculares significativas y cuatro de cada diez manifestaron que no reciben visitas del asesor en esa disciplina. En este sentido cabe anotar que en algunos países con sistemas educativos de alta calidad se ha creado la figura de los tutores, que orientan a los docentes recién graduados en la dinámica del centro educativo donde impartirán lecciones. El cambio que representa pasar de las aulas universitarias a los salones de primaria o secundaria no siempre es bien asimilado por el nuevo educador.

En cuanto a estrategias de los docentes para evaluar el aprendizaje de los estudiantes el estudio identificó que estas se concentran en tres procedimientos: preguntas generales al grupo, observaciones sobre el desempeño en trabajos individuales y preguntas directas. Los métodos menos habituales son las presentaciones individuales, la autoevaluación de los alumnos y la observación de trabajos realizados en parejas. La ejecución de pruebas escritas es el procedimiento para evaluar el aprendizaje de los estudiantes al que más se le dio importancia en un 95,4% de los casos estudiados (Mena, 2011).

### Mayoría de docentes muestra bajos niveles de apropiación de las TIC

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han tenido un fuerte impacto en todos los ámbitos de la vida de las personas, particularmente en aquellos donde el conocimiento y la comunicación juegan un rol crítico (Unesco y Microsoft, 2011). Aunque de manera constante surgen nuevas formas de usar esas tecnologías para transformar los procesos educativos y contribuir a la mejora de sus resultados, en Costa Rica su incorporación al quehacer de las escuelas y colegios ha enfrentado múltiples desafíos y barreras, entre los que destaca la dificultad de los educadores para adquirir las competencias que les permitan utilizar las TIC en sus prácticas de aula y aprovecharlas en función de los objetivos de aprendizaje.

Diversos estudios han analizado los factores que inciden en el uso de las TIC entre los docentes (Pedró, 2011; Teo et al., 2008) y sus actitudes ante la adopción de innovaciones tecnológicas (Teo et al., 2012). En Costa Rica el tema ha sido investigado por entes vinculados a las universidades (como el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento –Prosic– de la UCR), el MEP y la Fundación Omar Dengo (FOD). En 2008 las dos últimas entidades realizaron una encuesta nacional con una muestra representativa de docentes para conocer sus condiciones de acceso, uso y apropiación de las TIC. A continuación se resumen los cuatro hallazgos principales del estudio.

En primer lugar, los educadores tienen un nivel alto de acceso a las TIC, en particular por la mayoritaria tenencia de computadoras en sus hogares (92%), y además muestran una actitud positiva hacia la incorporación de la tecnología en el proceso educativo. Sin embargo, los datos revelan que los docentes emplean las TIC sobre todo para labores rutinarias fuera del aula, como planear las clases, llevar el registro de las calificaciones y preparar contenidos. De ahí que un segundo hallazgo de la encuesta sea la amplia brecha que existe entre el uso de las TIC en el ámbito personal y su aprovechamiento en el salón de clases: cerca de la mitad de las personas consultadas reportó que no tiene ningún dominio sobre metodología y didáctica en este campo. La brecha tiene su origen

en dos factores; por un lado, la falta de recursos tecnológicos y conectividad en los centros educativos, y por otro, la falta de preparación de los educadores acerca de cómo integrar las tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Al preguntarles sobre los temas en los que más les interesa recibir capacitación, el primer lugar correspondió, precisamente, a metodología y didáctica para el uso de las TIC en el aula (por encima del uso de Internet, multimedia y ofimática).

En tercer lugar, en cuanto a los niveles de apropiación de las TIC la investigación identificó cuatro tipos de docentes: i) los avanzados en los ámbitos personal y profesional (17,5%), ii) los rezagados en ambos (21,3%), iii) los avanzados en el ámbito personal (29,2%) y iv) los docentes con potencial (32%). En general la apropiación tiende a ser baja, sobre todo por la notable disparidad encontrada entre los usos en el ámbito personal y en el profesional, y en este último caso, entre los usos reportados dentro y fuera del aula. Solo un 17,4% de los educadores alcanzó las puntuaciones más altas de uso de las TIC, tanto en el contexto personal como en el profesional, aunque en este último tuvieron puntuaciones bajas en el nivel de generación de conocimiento. Un 29,1% registró valores altos en el plano personal, mientras que el restante 53,5% obtuvo puntuaciones regulares o inferiores en los dos ámbitos.

Finalmente, el estudio concluye que debido a la falta de preparación específica para el aprovechamiento de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la insuficiente dotación de recursos tecnológicos en los centros educativos y la ausencia de espacios curriculares que requieran y fomenten el uso constante de estas tecnologías en el aula, el proceso de apropiación de las TIC en los educadores tiende a circunscribirse al ámbito personal.



>>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL USO DE LAS TIC ENTRE LOS EDUCADORES COSTARRICENSES, véase Zúñiga et al., 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

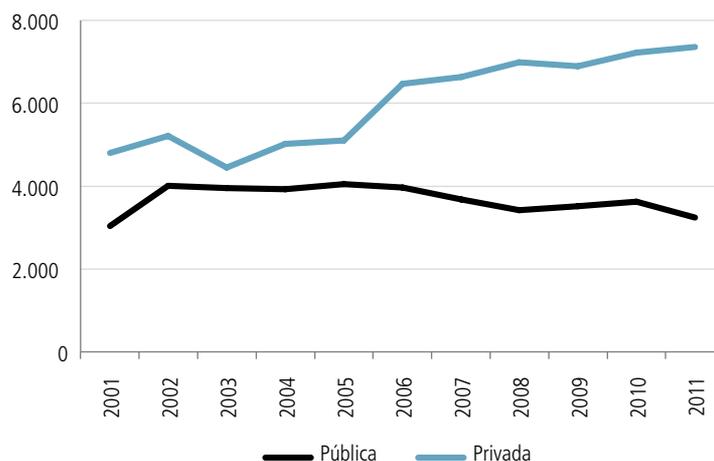
### Modelo de formación profesional vigente requiere cambios

En Costa Rica la formación inicial de los docentes está a cargo de las universidades. Actualmente la oferta conjunta de carreras en el área de Educación asciende a 259 opciones, de las cuales solo el 5,8% está acreditado. Entre 2010 y 2011 se graduaron 21.446 docentes, que representan más de una quinta parte del total de graduados del país. La mayoría procedían de universidades privadas (gráfico 3.14).

Por su parte, el desarrollo profesional de los docentes en servicio está a cargo del

Gráfico 3.14

#### Graduados en Educación, según tipo de universidad



Fuente: OPES-Conare.

MEP, que cuenta para ello con el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS) y con el llamado “Plan 200”, un mecanismo creado en 2006 para aprovechar los doscientos días del curso lectivo y que tiene entre sus objetivos realizar actividades de capacitación y desarrollo profesional durante dos semanas al final del año. En esta materia no hubo cambios significativos con respecto a lo reportado en el Tercer Informe. No se logró aprobar una política nacional de desarrollo profesional que oriente la labor del IDP-UGS. Entre 2010 y 2012 los esfuerzos del Instituto se concentraron en brindar capacitación sobre los nuevos programas de estudio aprobados en distintas asignaturas. El “Plan 200”, que está a cargo de la Dirección de Desarrollo Curricular del MEP con apoyo de las universidades y la Fundación Omar Dengo, siguió ejecutándose, pero sin mayor evaluación por parte del MEP, pese a que existe una serie de aspectos que requieren revisión. En 2011 la Contraloría General de la República señaló que el IDP debe evaluar su diagnóstico de las necesidades de los docentes y su plan de trabajo, a fin de garantizar el fortalecimiento de los programas de desarrollo profesional (CGR, 2011).

A falta de indicadores e información regular sobre las características y alcances de las actividades de desarrollo profesional que ofrecen el MEP y otras instancias, el Programa Estado de la Nación, con apoyo del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro), ha venido realizando una encuesta nacional con una muestra representativa de docentes en servicio. La primera aplicación de ese instrumento se efectuó en 2006 y sus resultados se reportaron en el Tercer Informe. En 2012 se llevó a cabo una segunda encuesta, que evaluó la capacitación recibida por los docentes en 2011. Sus principales hallazgos se comentan en el capítulo 7, y en este apartado se presentan en forma resumida.

Entre las temáticas de la capacitación recibida en 2011 destacan los contenidos curriculares, que giraron fundamentalmente en torno a los nuevos programas de estudio aprobados por el MEP. La mayoría de los docentes coincidió en señalar las estrategias de mediación pedagógica, materiales para trabajo en el aula y la forma

en que aprenden los estudiantes, como la principal ganancia obtenida. Incrementar los cursos que ofrecen un balance entre teoría y práctica es una lección importante de esta experiencia.

En cuanto a los temas que requieren revisión, hay algunos que evidencian la urgente necesidad que tiene el MEP de cambiar su actual modelo de capacitación, por uno más acorde a los nuevos tiempos y necesidades del sistema educativo y los docentes. Uno de esos temas es el hecho que la participación en las actividades es heterogénea e individual, es decir, los asistentes a los cursos son educadores de distintos niveles o instituciones, convocados por un superior. Este rasgo va en contra del criterio de éxito identificado por múltiples investigaciones, en el sentido de que la participación colectiva de docentes de una misma disciplina o institución favorece un aprendizaje más activo y de mayor impacto en el desempeño posterior de los alumnos. Otro inconveniente de la participación individual es que, por falta de tiempo y espacios en el trabajo cotidiano, entre otros factores, al final son pocos los docentes que se capacitan, y el supuesto de que estos reproducirán lo aprendido entre sus pares del centro educativo (“efecto cascada”) no siempre se cumple.

Otro asunto por revisar es la duración de las actividades. El estudio encontró que la mayoría fluctúa entre dos y menos de cinco días, característica que también se opone a los criterios de éxito en la formación profesional, según los cuales las actividades de mayor duración en términos de horas de contacto son las que ofrecen más oportunidades para un aprendizaje activo. El enfoque de cursos concentrados en pocos días puede remozarse intercalando sesiones de trabajo con prácticas de aula, una modalidad que permite poner en práctica lo aprendido, revisarlo y obtener así un mejor aprovechamiento. Otro aspecto importante es la época del año en que se realizan las actividades. Como se mencionó, el “Plan 200” establece que la capacitación se lleve a cabo al final del año, pero la mayoría de los docentes considera que el momento ideal es a inicios del ciclo lectivo, cuando ellos ya conocen el nivel

educativo que impartirán y tienen la oportunidad de aplicar durante el resto del año los conocimientos adquiridos. A la misma conclusión llegó la Comisión de Decanas y Decano de Educación de las universidades estatales, responsable de desarrollar el “Plan 200” en coordinación con el MEP y de conformidad con el convenio de cooperación suscrito entre ese Ministerio y el Conare (recuadro 3.5).

En relación con el diseño metodológico de las actividades, se determinó que predominan los talleres, cursos y charlas presenciales y, en menor medida, los cursos virtuales y las videoconferencias. Este es otro tema por revisar en el actual modelo de formación profesional. Es necesario fortalecer el uso de las TIC, dado que según la encuesta estas constituyen la herramienta que, proporcionalmente, genera mayor aplicación de conocimientos en el aula, sobre todo entre los educadores que laboran fuera de la GAM.

Finalmente, el estudio indagó sobre el seguimiento posterior a la capacitación y sobre el uso que se da en el aula a lo aprendido en los cursos. Con respecto al primer punto, llama la atención el poco acompañamiento que reciben los docentes por parte de quienes imparten la capacitación, hecho que constituye una de las principales falencias del actual modelo de formación profesional. En cuanto a la aplicación en el aula de los conocimientos adquiridos, se detectó la necesidad de ampliar la oferta con cursos que orienten sobre las nuevas formas en que hoy aprenden los estudiantes y las diversas estrategias que los docentes pueden utilizar en el aula para mejorar su interacción con los alumnos.



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACTIVIDADES DE DESARROLLO PROFESIONAL, véase Brenes y Vanegas, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Oferta educativa dispersa y desigual

Que los estudiantes tengan acceso equitativo a una educación de calidad figura entre las principales aspiraciones a las cuales este Informe da seguimiento. Cuando se analiza la oferta educativa y sus distintas modalidades, la conclusión es que el país

## Recuadro 3.5

**El desarrollo profesional docente en el contexto del “Plan 200”: el convenio MEP-Conare**

Por medio de un convenio entre el MEP y el Conare, y en el marco del denominado “Plan 200”, las universidades estatales brindan cursos de desarrollo profesional a los y las docentes durante la primera y segunda semanas del mes de diciembre de cada año. El MEP aporta un financiamiento que en 2011 fue de 100 millones de colones y para 2012 y parte de 2013 ascendió a 300 millones. En 2009 se impartieron 118 cursos, 124 en 2010, 109 en 2011 y más de 200 en 2012.

Las temáticas que se desarrollan son las que indica el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, instancia que se encarga de acopiar información sobre las necesidades de capacitación docente en las distintas regiones educativas. Los cursos cubren tópicos muy diversos: mediación pedagógica, evaluación de los aprendizajes, uso de tecnologías digitales en contextos escolares, estrategias didácticas, abordaje de las necesidades educativas especiales, investigación en el aula, promoción de la lectura, literatura infantil, primeros auxilios, atención y manejo del estrés, manejo de las emociones, educación inclusiva, ética profesional docente,

habilidades y competencias ciudadanas, estilos de vida saludables, planificación y planeamiento didáctico, educación técnica y resolución de conflictos.

Entre las fortalezas de los cursos se cita que ofrecen a los docentes conocimientos y dominio de herramientas en su propio contexto para aplicarlas en el aula, capacitación especializada sin ningún costo y oportunidades para expresar necesidades e inquietudes, compartir experiencias y fomentar el compañerismo entre colegas de una misma institución. Adicionalmente, los educadores obtienen un certificado de participación que se traduce en puntos para su carrera profesional y mejoras salariales. Por su parte, las y los directores de los centros educativos tienen a su disposición un banco de talleres que pueden replicar en cualquier momento.

No obstante, los cursos enfrentan una serie de limitaciones, entre las que destacan: problemas en las instalaciones físicas, sobre todo en zonas rurales, falta de personal de apoyo, insuficiente ancho de banda de Internet, asistentes con distintos niveles de conocimiento, interrupciones por actividades asociadas al

cierre del año lectivo, deficiencias en la difusión y gestión (convocatorias con poco tiempo de antelación, ofertas simultáneas, inscripción de participantes sin conocimiento previo del tema, cursos con baja asistencia). Por último, un problema reiteradamente señalado por los docentes es que resulta inapropiado impartir los cursos en el mes de diciembre, que es cuando ellos deben realizar múltiples actividades de cierre del año lectivo. Asimismo, la duración de los cursos, ocho horas, resulta agotadora para los participantes.

Con base en lo anterior, algunas recomendaciones son: modificar la fecha de realización de los cursos, efectuar diagnósticos de necesidades por centro educativo, seleccionar sedes con mejor infraestructura y equipos, revisar los procesos de divulgación, garantizar que los docentes matriculen según sus intereses temáticos, y que con un mes de antelación planeen los cambios necesarios para que las actividades de la institución no interfieran con los cursos, así como mejorar la comunicación y coordinación con el personal de apoyo en las diferentes sedes regionales.

Fuente: Conare, 2013.

está lejos de alcanzar esa meta, tanto en primaria como en secundaria.

#### Escuelas de horario ampliado: alternativa de calidad, pero con poco alcance

En Costa Rica la mayoría de las escuelas opera con horario alterno, es decir, atiende a las y los alumnos en dos jornadas: en la mañana y en la tarde. El docente de tiempo completo trabaja con cada grupo tres días con cuatro lecciones y dos días con cinco. También están los centros unidocentes de jornada única, en los cuales el educador atiende de primero a sexto grado en una sola jornada diaria de las 7:00 a.m. a las 2:40 p.m. Y además existen las escuelas de horario ampliado, que desarrollan el plan de estudios básico trabajando con un horario de 7:00 a.m. a 2:00 p.m., el cual les permite impartir nueve lecciones diarias de cuarenta minutos cada una, de modo tal que cada grupo recibe un total de 45 lecciones por semana (MEP, 2009).

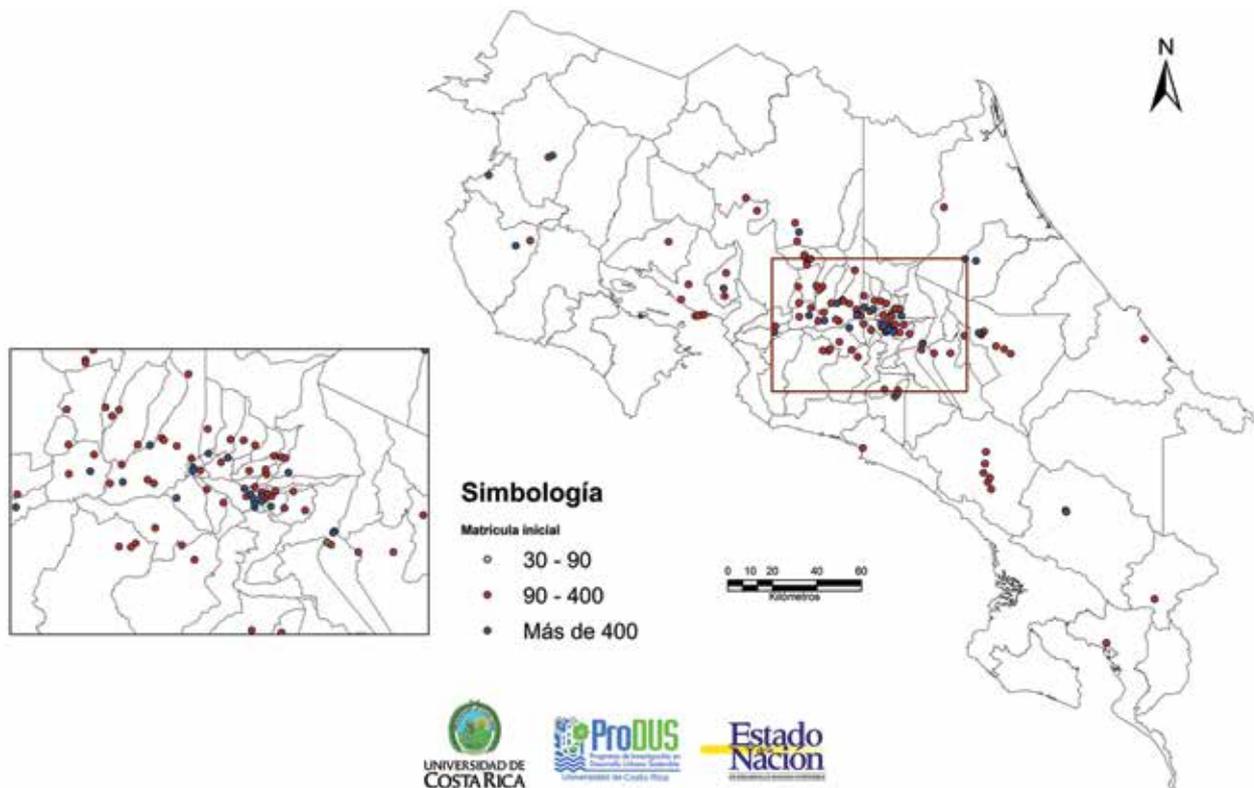
Las escuelas de horario ampliado tienen múltiples ventajas: trabajan en una sola

jornada, los estudiantes reciben 45 lecciones semanales (en lugar de las 35 que se imparten en los centros educativos de horario alterno), de las cuales cinco son de Inglés (en lugar de tres) y se cubren todas las materias especiales: Educación Musical, Educación para el Hogar, Educación Religiosa, Artes Industriales, Artes Plásticas, Educación Física e Inglés. Además, los alumnos están en sus casas casi toda la tarde, donde pueden jugar y hacer ejercicios y tareas. Por su parte, los docentes reciben un 20% más en su salario por quedarse hasta las dos de la tarde y cuando no tienen que dar clases (pues sus alumnos reciben diecisiete lecciones especiales por semana) disponen de tiempo para revisar exámenes, trabajos extraclase y cuadernos, así como para hacer el planeamiento y otras labores pedagógicas. También los padres de familia tienen la posibilidad de planificar mejor sus actividades, ya que el horario escolar de sus hijos e hijas es fijo durante todo el año.

Entre 2008 y 2013 se crearon 46 escuelas de horario ampliado, mediante la transformación de escuelas de jornada doble. La transición demográfica y la reducción de la matrícula en primaria<sup>17</sup> le ofrecen al país la posibilidad de fortalecer e incrementar este tipo de centros. Sin embargo, su expansión ha sido lenta. En 2011 existían solo 127 escuelas de horario ampliado (3,1% del total), con una matrícula de 37.934 estudiantes y una clara concentración en el Valle Central (mapa 3.6).

El mandato constitucional de ampliar a un 8% del PIB la inversión en educación, que debe cumplirse en el año 2014, abre una ventana de oportunidad para que el país se fije como objetivo estratégico ampliar el número de estas escuelas. Un ejercicio de escenarios prospectivos realizado para este Informe permite tener una idea del impacto que tendría en el presupuesto del MEP un esfuerzo en ese sentido (Angulo, 2012; estudio reseñado en la parte 2 de esta publicación).

Mapa 3.6

**Escuelas de horario ampliado, según rangos de matrícula. 2011**

Fuente: Elaboración propia y de ProDUS-UCR, con datos del MEP.

### Gran diversidad y poca evaluación de los planes de estudio en secundaria

En 2008 el *Segundo Informe Estado de la Educación* llamó la atención sobre la diversidad de modalidades educativas que existían en secundaria, su amplia dispersión y la falta de procedimientos sistemáticos que le permitieran al MEP valorar la efectividad de cada plan. En 2011 esta situación no era sustancialmente distinta. La oferta se ha ido diversificando, a partir de un plan de estudios básico, con la finalidad de brindar a los estudiantes múltiples oportunidades de desarrollo, no solo a nivel cognoscitivo, sino en términos de habilidades, destrezas, actitudes y aptitudes. El Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada del MEP analizó los planes de estudio que conforman la oferta educativa en esos niveles (MEP, 2011b), e identificó un total de veinte modalidades vigentes, cuyas características se resumen en el cuadro 3.11.

El análisis realizado puso de manifiesto una serie de problemas. En cuanto a la viabilidad de los planes de estudio, determinó que si bien algunos buscan dar respuesta a necesidades particulares de la población y de la sociedad, no se implementan con los recursos y el apoyo requeridos, lo que impide que se logren los objetivos y las expectativas de la comunidad. Sobre la vigencia de los programas, no se encontró evidencia de que estos se sometían a estudios periódicos, científicos y sistemáticos para su actualización. Y en términos de estructura se observaron grandes diferencias y vacíos en la fundamentación que sustenta los planes de estudio, de modo que hay poca claridad en cuanto a las metas, procedimientos y plazos de cada uno de ellos y, por ende, se dificulta su evaluación y seguimiento. Tampoco se prevén espacios para el encuentro de varias disciplinas, a fin de enriquecer la propuesta académica y hacerla más interesante para las y los alumnos. A criterio de los expertos, este tema constituye uno de los principales desafíos

curriculares que tendrá el país en los próximos años (recuadro 3.6).

De acuerdo con el MEP, la creación de tantos planes de estudio obedeció a necesidades de momentos específicos, pero hoy algunos de ellos están desfasados (MEP, 2011b). En cambio, hay otras modalidades que representan innovaciones pertinentes en el contexto actual, como el bachillerato internacional (recuadro 3.7) y los colegios bilingües y científicos, que brindan oportunidades para que las y los jóvenes potencien habilidades de gran demanda en la sociedad de hoy. Sin embargo, las instituciones que operan bajo esas modalidades son pocas y su baja cobertura impide que sus beneficios impacten el resto del sistema (mapa 3.7).

### Educación técnica: logros requieren fortalecerse

La educación técnica y la formación profesional tienen como objetivo preparar personas con experiencia y conocimientos

Cuadro 3.11

**Modalidades educativas en la educación media vigentes al 2011**

Nombre	Fecha de creación	Número de instituciones
Tercer ciclo y educación diversificada académica tradicional <sup>a/</sup>	1957, Ley Fundamental de Educación 1971, Plan Nacional de Desarrollo Educativo	241
Colegio académico con orientación ambientalista	5 de mayo de 1998, sesión del Consejo Superior de Educación 1999, Ley 7904	5
Colegio artístico	1969	2
Liceo experimental bilingüe	1995, acuerdo del Consejo Superior de Educación	17
Colegio científico	1989	9
Colegio deportivo	1990	2
Taller exploratorio	2003	97
Colegio humanístico	1997	2
Colegio indígena	1996	2
Colegio Bilingüe Ítalo-Costarricense	2001	1
Liceo Laboratorio Emma Gamboa	1972	1
Colegio académico con orientación tecnológica	2004	13
Telesecundaria <sup>b/</sup>	1998	90
Unidad pedagógica <sup>c/</sup>	1973	14
Valor agregado en la educación académica diurna	1996	25
Secciones bilingües Francés-Español	2007	2
Instituto de educación general básica (IEGB) <sup>d/</sup>	Se basan en el mismo decreto de las unidades pedagógicas	25
Liceo Franco-Costarricense	1967	1
Bachillerato internacional <sup>e/</sup>	2000	2
Colegio modelo	1995	6

a/ El plan de estudios de esta modalidad es la base sobre la cual se han construido las modificaciones curriculares que dan origen a los otros planes de estudio (MEP, 2011a).

b/ En 2009 se transformaron en liceos rurales, concebidos como una alternativa para adolescentes de zonas rurales dispersas.

c/ Surgen para dar continuidad a la transición entre educación primaria y secundaria y reducir la deserción en séptimo año.

d/ Su propósito es facilitar la transición de primaria a secundaria.

e/ En 2012 los colegios públicos bajo la modalidad de bachillerato internacional eran 4.

Fuente: MEP, 2011a.

que las habiliten para una actividad laboral especializada, en la que brindan asistencia o apoyo a los profesionales universitarios. El *Tercer Informe Estado de la Educación* dedicó un capítulo especial a este tema e identificó un conjunto de desafíos, a saber:

- Aumentar la cobertura y la calidad de esta modalidad, mediante la creación de nuevos servicios.
- Promover un nuevo perfil del docente: profesionales especialistas en áreas técnicas que además tengan formación certificada en Pedagogía.
- Consolidar la función rectora del Sistema Integrado Nacional de Educación

Técnica para la Competitividad (Sine-tec), a fin de contar con una institucionalidad fuerte, eficiente y articulada.

- Estimular la orientación vocacional en todos los niveles educativos, brindando apoyo e información clara y oportuna.
- Definir, para cada nivel del sistema, el perfil de capacidades laborales del técnico que se espera graduar, asegurando la articulación entre niveles.
- Mejorar la capacidad de gestión, la infraestructura y los recursos tecnológicos de los centros educativos.

En esta edición el Informe da seguimiento a esos desafíos, así como a un conjunto de indicadores básicos que permiten identificar los avances o retrocesos que muestra el sistema educativo en este ámbito (cuadro 3.12).

En términos de acceso, la educación técnica mostró avances importantes, aunque modestos. En 2012 representó el 21,9% de la matrícula total en la secundaria pública y el 17,5% de los centros educativos en ese nivel. A lo interno de esta modalidad la rama de Comercio y Servicios absorbió el 73,3% de la matrícula, en tanto que la de Industria y la Agropecuaria mostraron una disminución relativa en el período 2006-2012.

## Recuadro 3.6

**Avanzar hacia un diseño curricular organizado por módulos y áreas del saber**

La elaboración de los planes de estudios del tercer ciclo y la educación diversificada está enmarcada por la Ley Fundamental de Educación. Si bien esta Ley recoge los principios de la educación funcional, mantiene, a la vez, el peso de la tradición académica, cuando en su artículo 15 establece que debe haber un “plan de cultura general” y a continuación, en el artículo 16, introduce la “distribución de materias, asignaturas y actividades complementarias”. Se determinó así, a partir de una ley, el camino que debe seguir la organización curricular. El saber se organizó en las asignaturas y actividades que aparecen en la malla curricular de los planes de estudio. A este tipo de planes se les denomina disciplinarios o “asignaturistas”, pues se basan en las distintas disciplinas o campos del saber. Son planes que aíslan a las disciplinas y a los especialistas que las enseñan, que tienden a la fragmentación del conocimiento al organizar las materias por separado, siguiendo los principios de secuencia (organización lógica y graduada) y continuidad (organización en espiral y graduada).

Ante esta situación la pregunta que surge es si es posible otra forma de organización

curricular. La respuesta es afirmativa. Ya en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, de 1970, se planteó el avance hacia una organización por áreas disciplinarias, correlacionadas e integradas, para el plan de estudios de la educación general básica, pero el intento de aplicar ese enfoque en primero y segundo ciclos fracasó. Hubo experiencias con resultados favorables de currículos organizados por centros de interés, unidades de trabajo o núcleos generadores que, sin embargo, no lograron persistir. Más recientemente se han logrado niveles de integración aceptables en el plan de estudios de los colegios de bachillerato internacional, que ha sido diseñado por áreas del saber, no por áreas disciplinarias. Otro ejemplo, lejano en la geografía, es el currículo para la educación de los y las adolescentes de Finlandia, cuyos éxitos han repercutido en todo el mundo; es un plan organizado en módulos que permite una gran flexibilidad para el avance del aprendizaje individual y grupal.

El “pensamiento modular” es una manifestación del enfoque holístico y sistémico de la realidad que prevalece hoy en día.

Los módulos varían de acuerdo con las motivaciones y preferencias de los estudiantes y están vinculados a situaciones, problemas e interrogantes del mundo circundante, en función sistémica. Permiten la coordinación de las actividades creativas para la resolución de problemas y el planteamiento de proyectos de diversa índole. Existe una necesaria conectividad entre módulos, por interfaces. No hay módulos aislados, aunque cada uno tiene sus límites bien definidos.

El pensamiento modular se presenta como alternativa a un enfoque de organización curricular que ya no se ajusta a la realidad, en un mundo que cambia vertiginosamente y exige grados crecientes de flexibilidad. De cara al futuro, el país no puede seguir amarrado a los artículos 15 y 16 de la Ley Fundamental de Educación, que ancló el sistema a un currículo lineal que fragmenta, dificulta e impide la integración que demanda la nueva sociedad del conocimiento.

Fuente: Retana, 2012.

## Recuadro 3.7

**La experiencia del bachillerato internacional en el Colegio Experimental Bilingüe de Palmares**

En el año 2008, el Colegio Experimental Bilingüe de Palmares y el Liceo de Costa Rica iniciaron una experiencia académica de primer nivel: el bachillerato internacional. Esta modalidad nació en Suiza en 1968, como una opción estandarizada para que los hijos e hijas de embajadores tuvieran acceso a una educación rigurosa de validez internacional. Con el paso de los años evolucionó y se convirtió en una opción educativa que se ofrece en más de 3.000 instituciones en 140 países alrededor del mundo. Antes del 2008 solo cinco colegios privados de Costa Rica tenían esta modalidad. Actualmente, en el sector público, se ofrece en el Colegio Gregorio José Ramírez Castro de Alajuela y el Liceo de Bagaces, además de los dos centros antes citados. Para el curso lectivo 2013-2014 se espera la incorporación de cuatro colegios más. El diploma de bachillerato internacional es un programa bienal que prepara al joven bajo los estándares más exigentes. La evaluación es externa hasta en un 80%, lo que garantiza la imparcialidad de sus resultados.

En el caso específico de Palmares se imparten las asignaturas de Biología, Literatura Mundial, Tecnología de la Información en una Sociedad Globalizada, Inglés B, Estudios Matemáticos, Matemática Nivel Medio e Historia Mundial, todas ellas articuladas en torno a los ejes denominados “Teoría del Conocimiento” y “CAS” (creatividad, acción y servicio); esta última consiste en una serie de proyectos que buscan desarrollar habilidades y destrezas (deportes, artes, terceros idiomas), así como un servicio voluntario en diversos proyectos comunales (ambientales, educativos y sociales).

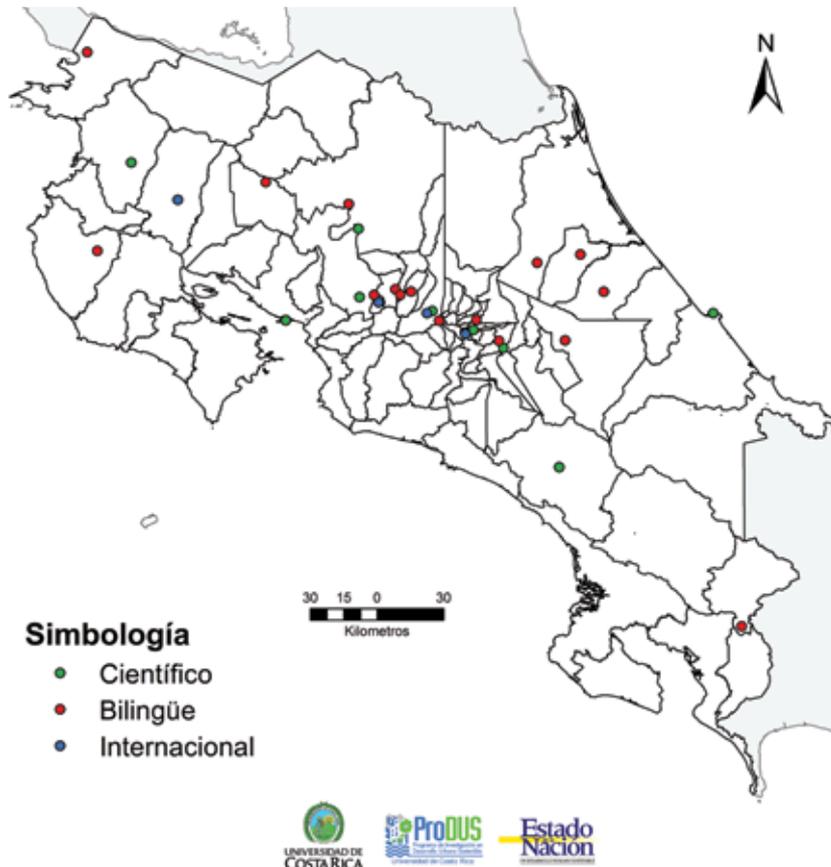
El Colegio Experimental Bilingüe de Palmares destaca por su éxito. En su primera generación (2009) logró un 97% de promoción, en 2010 alcanzó el 100% y en 2011 un 90%. La institución ha logrado cumplir con los estándares mundiales y supera el promedio internacional. De acuerdo con su director, el éxito de este programa ha tenido tres grandes componentes: i) estudiantes que desean retos y no sienten

temor de involucrarse en proyectos más exigentes, ii) padres y madres de familia que respaldan plenamente a sus hijos, organizando actividades para recaudar fondos y financiar materiales y giras académicas, y iii) ayuda de empresas locales. Aunque se ha recibido la colaboración del MEP en materia de recursos humanos, no ha sucedido lo mismo con la infraestructura. Las aulas son pequeñas y tienen problemas de iluminación y ventilación, y no se cuenta con instalaciones para actividades artísticas ni con laboratorio de Física. El gran reto que enfrenta este programa es la resistencia de las universidades costarricenses a reconocer créditos o cursos equivalentes a sus graduados. Alrededor del mundo, más de 1.800 universidades reconocen el título y muchas de ellas ofrecen estímulos para atraer a los graduados del bachillerato internacional.

Fuente: Elaboración propia con información de E: González, 2012.

Mapa 3.7

**Ubicación de los colegios científicos, bilingües y los que otorgan el bachillerato internacional. 2011**



Fuente: Elaboración propia y de ProDUS-UCR, con datos del MEP.

Con el fin de ampliar la cobertura de la educación técnica, entre 2009 y 2012 el MEP creó 62 nuevos servicios, de los cuales solo 24 corresponden a nuevos colegios y 38 a secciones nocturnas en centros de horario diurno<sup>18</sup>. Esta expansión permitió un crecimiento de 14,5% de la matrícula entre esos años, y aunque es significativo, el esfuerzo debe mantenerse para llevar la cobertura más allá del 20% de la población estudiantil de secundaria.

Por otra parte, según los datos de la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras del MEP, en 2011 había 23 especialidades en Comercio y Servicios, 21 en Industria y 7 en la rama Agropecuaria. Entre 2006 y 2011 se abrieron 15 nuevas especialidades<sup>19</sup>, de las cuales 8 ofrecen educación bilingüe. Además, la mayoría de los programas fue actualizada e incluye la subárea de Inglés. En 2011 todas las especialidades funcionaban bajo el modelo de competencias, con excepción de la Industria textil, que mantenía su orientación profesional.

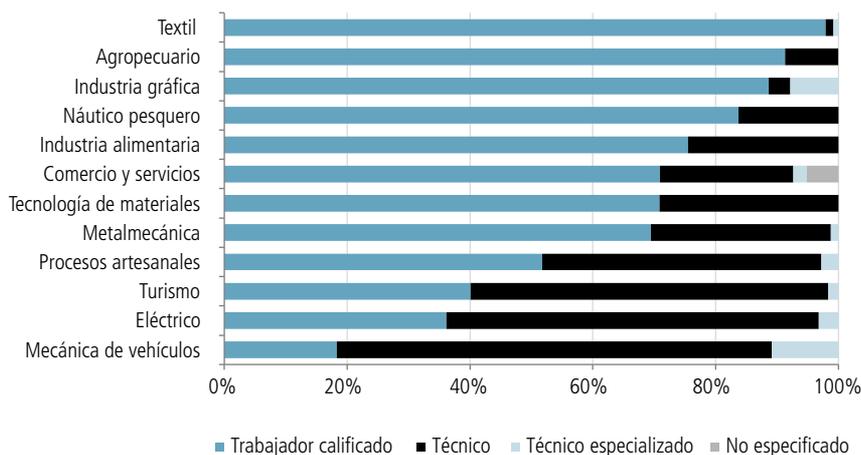
En el caso del INA, la oferta ha mostrado aumentos en las acciones formativas y en la cantidad de participantes. Si bien esto sugiere una mayor cobertura, los datos reflejan pocos avances en el objetivo de incrementar el número técnicos especializados. La mayoría de los egresados siguen siendo trabajadores calificados: en 2012 estos representaron el 68,9% del total de graduados de planes y programas de capacitación y formación profesional, un 26% correspondió a técnicos y apenas un 2% a técnicos especializados. El gráfico 3.15 muestra la distribución de los egresados según sector productivo.

El incremento de la oferta de graduados del INA es una necesidad evidente del sector productivo. Según la tercera encuesta “Pulso Empresarial” de 2012, realizada por la Uccaep, el 72% de los empresarios considera que esa oferta responde a las demandas de su sector y de 163 empresas consultadas 58% indican que están interesadas en aumentar la contratación de trabajadores semicalificados y técnicos, sobre todo en construcción, comercio, servicios y el sector financiero (Uccaep, 2012).

No obstante lo anterior, desde una perspectiva de largo plazo los avances en

Gráfico 3.15

**Egresados de planes y programas de capacitación del INA. 2012**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Planificación y Evaluación del INA.

Cuadro 3.12

**Indicadores para el seguimiento de la educación técnica. 2001-2012**

Indicador	2001	2005	2010	2011	2012	Promedio 2001-2011
Porcentaje de matrícula en educación técnica <sup>a/</sup>	19,0	18,1	19,8	20,2	21,9	19,8
Porcentaje de colegios técnicos <sup>b/</sup>	14,8	11,7	11,7	13,8	17,5	13,9
Deserción en educación técnica diurna	11,5	11,7	9,4	10,1	8,9	10,3
Deserción en educación técnica nocturna	21,1	18,8	19,7	27,4	27,8	23,0
Promoción en bachillerato	62,6	71,4	69,3	64,5		66,9
Promoción en pruebas de especialidad	77,0	88,3	81,8	73,4		80,1
Desgranamiento en educación diversificada técnica <sup>c/</sup>	44,2	35,3	32,2	36,8	36,7	37,0
Acciones formativas en el INA <sup>d/</sup>	8.962	12.048	17.402	16.882		13.824
Participantes en acciones formativas en el INA	127.017	196.291	275.023	276.900	283.537	231.754
Técnicos medios y especializados egresados del INA			27,0	28,5	28,0	27,8
Saldo presupuestario del INA <sup>e/</sup>	50,3	24,3	26,3	29,1	28,1	31,6
Población de 18 a 64 años con educación técnica (%)	3,9	3,5	3,6	3,7	3,6	3,7
Ocupados con algún nivel de educación técnica <sup>f/</sup> (%)	4,0	3,2	3,7	3,7	3,5	3,7

a/ Con respecto al total de matrícula en tercer ciclo y educación diversificada.

b/ Con respecto al total de instituciones de secundaria.

c/ Porcentaje de una cohorte que no termina con éxito la educación diversificada técnica.

d/ Incluye programas y módulos certificables de capacitación y formación profesional.

e/ Como porcentaje de los ingresos.

f/ Incluye educación técnica incompleta, completa y parauniversitaria.

Fuente: Elaboración propia con datos del INA, el INEC y el MEP.

cobertura son lentos e insuficientes. El Censo de 2000 reportó que 68.697 personas de entre 18 y 64 años tenían algún nivel de educación técnica, lo que representaba un 2,6% de la población nacional, mientras que quienes habían completado ese tipo de formación apenas llegaban a un 1,3%. Once años después esas mismas proporciones eran de 3,6% y 2%, respectivamente; tan solo 54.246 personas tenían educación técnica completa. Según el Censo 2011, la población con algún nivel de educación técnica se incrementó en 1%, mientras que la población con secundaria académica tuvo un crecimiento de más de 5%. En ese año, las personas que habían completado la secundaria académica superaban el 13% de la población de entre 18 y 64 años, diferencia que refleja la concentración de la inversión educativa en la modalidad académica. La educación parauniversitaria, que gradúa sobre todo técnicos especializados, se mantuvo casi sin variación en once años y concentró cerca de un 2% de la población de entre 18 y 64 años.

### *Rendimiento y deserción frenan mejoras en la calidad de la educación técnica*

En términos de logro y eficiencia, los colegios técnicos mantienen sus buenos resultados en aprobación y repitencia. Sin embargo, existen retos importantes en materia de deserción y en el desempeño en las pruebas para obtener el grado de técnico medio, tanto en los exámenes de bachillerato como en los de especialidades técnicas.

Los colegios técnicos se caracterizan por mostrar un mejor rendimiento que los académicos. En el período 1997-2011, los técnicos diurnos registraron tasas de aprobación entre 2% y 4% superiores a las de los académicos, y la diferencia ha tendido a incrementarse en los últimos años (2008-2011). No obstante, la aprobación se mantiene en alrededor de un 82% en promedio, y es inferior en séptimo, octavo y décimo años. En 2011 fue de 83,4%.

La repitencia es menor en los colegios técnicos, con diferencias cercanas al 3% entre ambas modalidades. En el bachillerato

los porcentajes de promoción son superiores al 70% en todas las asignaturas, pero solo en algunas de ellas (Español, Física, Inglés y Cívica) los puntajes obtenidos superan la nota mínima, por lo que la aprobación del bachillerato se ve altamente beneficiada por la nota de presentación<sup>20</sup>. No obstante las altas promociones de bachillerato por asignatura, los colegios técnicos reportaron una tasa promedio de promoción de 66,9% entre 2001 y 2011. Esto sucede porque la promoción total se obtiene al tomar en cuenta a los estudiantes que aprobaron las seis asignaturas, por lo que problemas de rendimiento en Matemática, Química o Inglés<sup>21</sup> pueden estar ocasionando un descenso en las cifras de aprobación. Entre 2010 y 2011 la promoción se redujo de 69,3% a 64,5%.

En lo que concierne a las pruebas de especialidad técnica, la aprobación promedio fue de 84,2% entre 2001 y 2011, con una tendencia decreciente desde 2004. Los puntajes obtenidos alcanzaron con dificultad la nota mínima de 70, e incluso

se ubicaron por debajo de esta después de 2006. El desglose de resultados por modalidad muestra tasas de aprobación y notas de examen especialmente bajas en la rama Agropecuaria, con cifras inferiores al 60% en 2011.

En cuanto a la deserción, entre 2001 y 2011 los porcentajes en la educación técnica diurna fueron superiores a los de la académica diurna, aunque en 2012 la diferencia entre ambos se redujo; ese año los técnicos reportaron un 8,9%, versus 8,6% en los académicos. En la educación nocturna, si bien la modalidad técnica registra de tres a cuatro puntos porcentuales menos que la académica, las cifras de abandono superan el 20%. En el INA un estudio realizado en el 2011 contabilizó 4.599 personas desertoras, para un porcentaje de 14,5%. La deserción es mayor en los hombres, se incrementa conforme aumenta la edad y es inversamente proporcional al nivel educativo, es decir, a menor escolaridad mayores tasas de deserción. Además, las personas ocupadas son más propensas a abandonar sus estudios, aunque la tasa se reduce conforme aumenta la duración de los programas (Madrigal, 2011).

#### *Mercado laboral con rentabilidad para carreras técnicas*

Los resultados de la cobertura educativa se ven reflejados en el mercado laboral.

Por condición de actividad, y según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2012 más del 60% de la población con educación técnica completa estaba ocupado, un 4,6% estaba desempleado y un 29,6% se encontraba inactivo. Por sexo, entre los hombres los inactivos representaban un 15,3%, mientras que entre las mujeres la proporción ascendía a un 42,6%. Las personas ocupadas con educación técnica completa se emplean principalmente en el sector terciario de la economía, en actividades de comercio y servicios, con más del 60%; le siguen el sector secundario, con 33,8%, y el primario con 5,7%.

En materia de ingresos, los datos de la Enaho 2012 indican que las personas con educación técnica completa logran un 11,5% más de ingreso promedio que las personas con educación académica completa. La brecha es significativa, pero lo es aun más cuando la comparación se hace entre quienes completaron la educación técnica y quienes no lo hicieron, ya que la diferencia entre los respectivos ingresos promedio es de 44%. El gráfico 3.16 muestra los ingresos de los ocupados según nivel educativo, e ilustra con claridad que cuanto más alta es la escolaridad, mayor es el ingreso. En el gráfico se observa también que en 2001 y 2006 la distancia entre la secundaria académica y la técnica no era tan notoria,

pero en 2012 se amplió, y el premio por estudiar una carrera técnica se incrementó.

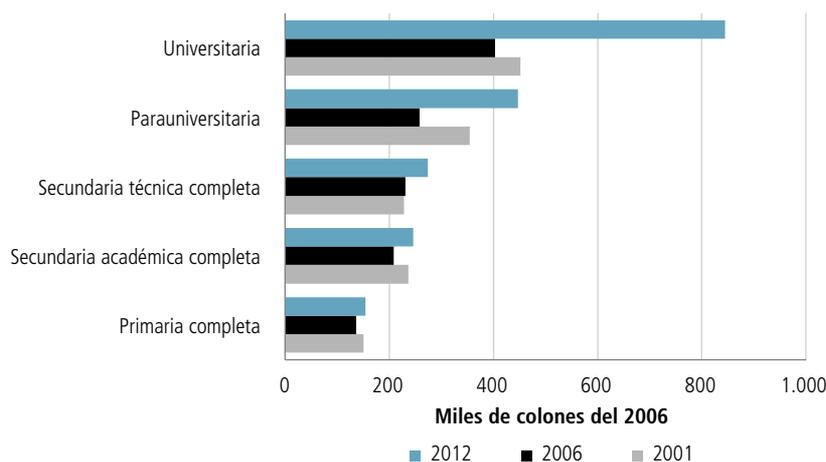
La educación técnica es una opción rentable desde el punto de vista laboral, no solo por las ventajas salariales antes comentadas, sino también por los bajos niveles de desempleo que reporta. La vinculación con el sector productivo sigue siendo parte esencial de la formación dual que caracteriza a esta modalidad. Es por ello que el MEP, en colaboración con Cinde, ha creado y validado algunos de sus programas técnicos con empresas, con el fin de asegurar la correspondencia entre la oferta y la demanda de graduados<sup>22</sup>. A su vez, el INA ha creado y validado los programas de “Calidad y logística”, “Transformación de plásticos” e “Inglés técnico para centros de servicio”, también en coordinación con Cinde.

Por otra parte, desde 2008 el Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP realiza esfuerzos para servir como intermediario entre el sector productivo y el sistema educativo, y con ese propósito impulsa iniciativas como encuentros con el sector empresarial, diseño de estrategias de intermediación laboral, pasantías, giras, visitas y la práctica profesional supervisada en empresas privadas y públicas, así como la suscripción de convenios y cartas de entendimiento entre las empresas y los colegios técnicos profesionales (MEP, 2012a).

Hacia adelante, el empeño en ampliar la cobertura y la calidad de la educación técnica no solo debe mantenerse, sino también complementarse con nuevas mejoras en los planes de estudio y en los resultados de las pruebas de especialidad técnica, así como con el incremento de los graduados del INA en las categorías de técnicos y técnicos especializados. Asimismo, sigue pendiente elevar la calidad y cantidad de los recursos humanos y materiales de los centros educativos. Con la apertura de nuevos servicios, y sobre todo en las secciones nocturnas, crece el reto en materia de infraestructura, ya que se debe trabajar con la existente y, a la vez, procurar nuevas instalaciones para que haya un mayor acceso a especialidades de las ramas Industrial y Agropecuaria, no solo en el área de Comercio y Servicios. El balance

Gráfico 3.16

#### Ingreso promedio real<sup>a/</sup> de los ocupados, según escolaridad



a/ Ingreso principal bruto con imputación de valores.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

general muestra esfuerzos importantes por aumentar y diversificar la oferta educativa, lo que se ha traducido en avances en la cobertura que, aunque modestos, no son despreciables. Sin embargo, los desafíos señalados en el Tercer Informe siguen vigentes, en especial la necesidad de una mayor coordinación entre las instancias que imparten educación técnica, para definir claramente el perfil de los técnicos que se quiere graduar y asegurar la articulación entre niveles, de manera que los estudiantes puedan incorporarse al mercado laboral o continuar sus estudios a nivel superior.

### Educación indígena: avances en medio del rezago histórico

De acuerdo con los resultados del Censo de 2011, en el país hay 104.143 personas indígenas (2,4% de la población nacional), de las cuales el 35% vive en territorios indígenas. La educación dirigida a esta población tiene antecedentes que se remontan a finales del siglo XIX y mediados del XX, pero no fue sino hasta 1980 que el MEP y la UCR establecieron un programa de capacitación para maestros en zonas indígenas de Talamanca y Buenos Aires, y en 1981 un programa de educación bilingüe y bicultural en Talamanca. Ambos programas funcionaron hasta 1983 y dejaron como resultado los primeros 27 maestros indígenas capacitados (Borge, 2012).

En 1994 se dio un nuevo impulso a la educación en territorios indígenas. De esa época destacan, entre otros hechos relevantes, la elaboración de un diagnóstico sociocultural de la educación primaria en la Alta Talamanca y del plan “Una nueva educación en Talamanca (Borge et al., 1994), la creación del Subsistema de Educación Indígena (decreto 22072-93) y el Departamento de Educación Indígena (DEI; decreto 23489-94), ambos del MEP, la contextualización de los programas de primero y segundo ciclos para escuelas bribri, la apertura de los códigos para maestros en lengua y cultura, la edición de varias cartillas de enseñanza en distintos idiomas indígenas y la reestructuración geográfica de las asesorías indígenas y algunos circuitos escolares. Por diversas razones el proceso decayó a partir del 2000 (Borge, 2012).

En 2007 el MEP retomó los esfuerzos en este ámbito, con la puesta en marcha del Subsistema de Educación Indígena. Se ha trabajado en temas como el reconocimiento de los territorios indígenas dentro de las circunscripciones regionales del Ministerio, el nombramiento de maestros indígenas en sustitución de docentes no indígenas, la creación del Departamento de Interculturalidad y el establecimiento de la primera Dirección Regional Indígena, denominada Sulá, que reúne a seis territorios

de la etnia bribri-cabécar del Caribe. En la zona del Pacífico Sur la Dirección Regional Grande de Térraba incluye siete territorios indígenas. Además, se crearon otros nueve circuitos indígenas que fueron integrados en las direcciones regionales de Turrialba, Grande de Térraba y Coto (Borge, 2012).

A partir del 2006 también recobró fuerza el interés del MEP en ejecutar el préstamo 7284-CR del Banco Mundial, por treinta millones de dólares, destinado entre otros objetivos a la construcción de infraestructura escolar en territorios indígenas. Aunque según la Contraloría General de la República (CGR, 2012b) el ritmo de ejecución ha presentado retrasos, se ha logrado edificar centros escolares e infraestructura con diseños arquitectónicos que respetan en buena medida el contexto cultural en que se ubican. Entre 2012 y 2013 se construyó un total de 53 obras y en el último de estos años otras 32 estaban en proceso (MEP, 2013a).

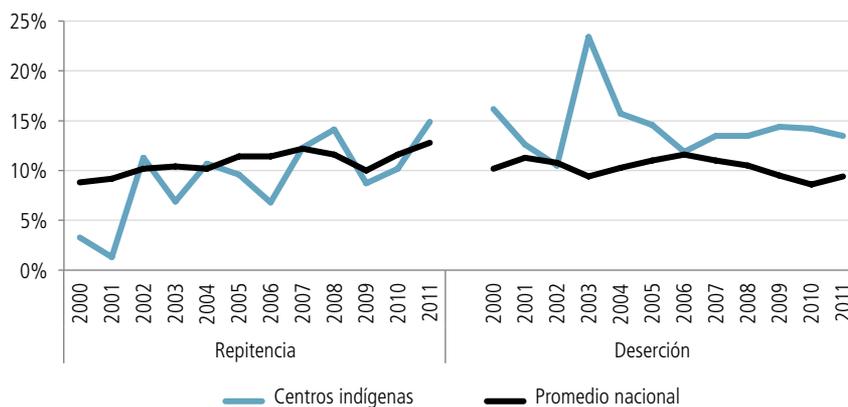
El 71% de los centros educativos de primaria en territorios indígenas pertenecen a la etnia bribri-cabécar y la mayoría se concentra en la vertiente del Caribe, en los cantones de Talamanca (52), Limón (28) y Turrialba (54). En materia de rendimiento y deserción, los centros indígenas tienen mayores problemas que el promedio nacional. En primaria la repitencia se mantiene en alrededor de 14%, cifra que es 2,4 veces la media en el resto del país. La deserción ha descendido en ambos casos, pero es más elevada en los centros indígenas (4,4% versus 2,6% en 2011). En secundaria la repitencia varía mucho de un año a otro; en el período 2000-2011 osciló entre 1,3% y 14,9%. La deserción muestra un comportamiento más estable, aunque a partir de 2007 es más alta que el promedio nacional (gráfico 3.17).

### Índice de situación educativa en territorios indígenas

Para analizar la problemática de las escuelas y colegios indígenas se midió el índice de situación educativa (ISE), que considera cinco dimensiones<sup>23</sup> de la oferta educativa (logro, proceso, infraestructura, tecnologías de información y preparación docente). Los resultados revelan cifras muy bajas con respecto al promedio nacional en ámbitos como el acceso y uso de las

Gráfico 3.17

### Tasas de repitencia y de deserción intra-anual en tercer ciclo y educación diversificada<sup>a/</sup>, según centros indígenas y el promedio nacional



a/ No incluye los datos de los Cindea de Guatuso, Progreso, Suretka y Bribri.

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

TIC, la titulación docente y la dotación de infraestructura. Algunos de estos problemas se relacionan con la ubicación de la mayoría de las comunidades indígenas, en zonas montañosas con pocas vías de comunicación e insuficiente electrificación. Sin embargo, desde el 2011 se ha acelerado la construcción de infraestructura escolar en los centros de la etnia bribri-cabécar de la cordillera de Talamanca, lo mismo que la instalación de paneles solares, electricidad por cableado y antenas de Internet por parte del ICE (Borge, 2012).

Existen brechas importantes entre etnias y territorios. En 2010 la etnia con el ISE más bajo era la ngöbe, seguida por la cabécar; este último caso tiene el agravante de que sus centros educativos representan casi el 45% de las escuelas en comunidades indígenas. Hay territorios pequeños y de poca población que en general tienen un ISE superior a los demás. Para Borge (2012) la diferencia se explica por el tamaño de las localidades, el número de escuelas, el aislamiento y la dispersión geográfica, las malas o inexistentes vías de comunicación, el escaso dominio del español —que es la lengua en que se imparten las lecciones— y la baja promoción de bachilleres.



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE el **ÍNDICE DE SITUACIÓN EDUCATIVA EN TERRITORIOS INDÍGENAS**, véase Borge, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### *Un modelo pedagógico poco pertinente*

Para valorar la calidad de la educación en los territorios indígenas se le pidió a 35 niñas y niños de quinto y sexto grado de las escuelas Santo Tomás, Mojoncito y Akberie, centros educativos que registraban altos niveles en el ISE, que escribieran una redacción en español sobre su experiencia con la inundación que había acontecido una semana antes de la consulta. Los resultados mostraron que todos los trabajos estaban redactados con la sintaxis del bribri, faltas de ortografía muy graves, poco dominio de las reglas básicas de la escritura del español y un limitado vocabulario en español, idioma que escriben tal como escuchan los sonidos que se les parecen al bribri (Borge, 2012).

Esto demuestra que, a pesar de la larga historia de contextualización curricular, en Talamanca Bribri la educación aún no es de calidad, ni pertinente desde el punto de vista cultural (recuadro 3.8). Según los maestros de Mojoncito y Santo Tomás, el principal problema es que el modelo educativo no está adaptado a la realidad de niños y niñas cuya lengua materna es el bribri o el cabécar y tienen un dominio apenas regular del español, que a partir de los 10 años ya son productores agropecuarios con plenas responsabilidades, provienen de hogares donde los padres son analfabetos del todo o por desuso, reciben contenidos del currículo nacional que no les interesan y tratan de aprender en el aula de una forma muy distinta a como aprenden en su contexto cultural. Además se señala como una severa debilidad el hecho de que los educadores no están preparados para hacer una mediación pedagógica eficiente (Borge, 2012).

Pese a estas limitaciones, se han dado avances en materia de infraestructura, organización administrativa y fortalecimiento de la educación en territorios indígenas. Un ejemplo de ello es la propuesta de reforma al decreto 20072-MEP, que creó el Subsistema de Educación Indígena, la cual, luego de ser sometida a consulta en los territorios indígenas, dio como resultado la publicación de un nuevo decreto en julio de 2013 (37801-MEP). En él se reconocen las particularidades de la educación indígena en términos de objetivos, idiomas, enfoque, organización administrativa, recursos humanos, procedimientos y mecanismos de participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones que les competen en materia educativa.

La reforma incluye asuntos como los siguientes: i) enseñanza de la lectoescritura en los idiomas maternos cuando sea posible, ii) regularización de los nombramientos de maestros indígenas, iii)

#### Recuadro 3.8

#### Principales problemas y desafíos de la educación en los territorios indígenas

- Ausencia de un enfoque teórico y programático para una educación indígena bilingüe, que permita a los niños y niñas de pueblos con medio y alto monolingüismo (bribri, cabécar y ngöbe) desarrollar la lectoescritura y recibir los contenidos del currículo nacional en su lengua materna. Tampoco existe un programa para la recuperación de idiomas en vías de extinción (maleku, buglé, teribe y boruca).
- Se requieren planes específicos de formación de docentes indígenas con un enfoque de educación bilingüe, que se sumen a los esfuerzos realizados históricamente por la UNA para graduar maestros bribris, cabécares y ngöbes, por medio de la Maestría en Educación Rural que se imparte en Amubrè y Villa Neilly, y a otras iniciativas más recientes como el programa Siwá PaköL, de la UCR, la UNA y la UNED, que forma docentes cabécares en Turrialba, así como las actividades que se desarrollarán en los próximos años en el Marco de Planificación para Pueblos Indígenas, incluido entre los acuerdos del Proyecto de Mejora Institucional de las universidades públicas firmado por el Gobierno y el Banco Mundial (Conare, 2012).
- Los esfuerzos se han concentrado en los territorios indígenas, dejando de lado a comunidades y centros educativos cuya población es mayoritariamente indígena, pero que están fuera de los territorios.
- El desarrollo de las TIC es muy débil.
- En la mayoría de las escuelas bribris, cabécares y ngöbes los niños y niñas que aprueban la primaria muestran una formación de calidad deficiente (en lectoescritura en español, por ejemplo), como resultado de un modelo pedagógico y un plan de estudios que no tienen pertinencia cultural.
- Es necesario acortar la brecha de equidad y acceso que hay entre las escuelas bribri-cabécar de la cordillera de Talamanca, que atienden a más del 70% de la población estudiantil indígena, y el resto de centros educativos en comunidades indígenas. Para ello los esfuerzos por mejorar la infraestructura, el acceso a tecnologías de la información y la titulación docente deben ser asuntos prioritarios.

Fuente: Borge, 2012.

promoción de la formación y desarrollo profesional de jóvenes indígenas en carreras universitarias en el campo de la docencia y la administración educativa y iv) creación de la Unidad de Coordinación del Subsistema de Educación Indígena, adscrita al Despacho del Ministro, la Comisión Ministerial de Enlace para la Educación Indígena, la Unidad de Educación Indígena de la Dirección de Recursos Humanos y el Departamento de Educación Intercultural de la Dirección Curricular. De gran relevancia es, además, la constitución del Consejo Consultivo Nacional de Educación Indígena, como ente encargado de velar por el cumplimiento de los objetivos de la educación en todos los territorios, a través de un diálogo directo con las más altas autoridades del MEP. Se suman a esta instancia los consejos locales de educación indígena así como las juntas de educación y administrativas indígenas.

### Educación para jóvenes y adultos: oferta en expansión con serios problemas

La educación para jóvenes y adultos es una modalidad en expansión para las personas que no encuentran opciones en la educación tradicional, ya sea porque fueron excluidas del sistema, porque tienen problemas de rezago, están integradas en el mercado laboral o tienen obligaciones familiares que les impiden asistir en un horario diurno. Esta modalidad incluye las siguientes opciones: educación abierta, Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea), colegios y escuelas nocturnas, Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC) y el Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar.

En la última década se registró un acelerado crecimiento de estas opciones en la educación secundaria, cuya matrícula casi se duplicó al pasar de 65.725 estudiantes en 2002 a 115.303 en 2012. Como porcentaje de la matrícula en

secundaria su participación aumentó de 20,1% a 26,1% en el mismo período. El incremento se dio particularmente en los Cindea y en las modalidades nocturna y por suficiencia.

En la práctica, la educación para jóvenes y adultos enfrenta una serie de limitaciones en términos académicos, de personal, infraestructura, material didáctico y presupuesto, que afecta su calidad de manera significativa. El recuadro 3.9 sintetiza los resultados de una evaluación realizada por el Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas del MEP.

En cuanto al desempeño, los datos del MEP advierten sobre altas tasas de deserción y baja aprobación, situación que se repite en las pruebas de bachillerato. En el período 2007-2011 la aprobación más alta correspondió a los IPEC (51,4%), seguidos por los Cindea (43,2%) y los colegios nocturnos (41,4%). Las cifras más bajas fueron las obtenidas por el Colegio Nacional de Educación a Distancia (Coned, 25,7%) y el Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar (13,6%). A manera de comparación, cabe señalar que en los colegios académicos diurnos la aprobación es de 72,8%.

Dado que estas modalidades se han creado como una alternativa para jóvenes y adultos que han sido excluidos de la educación formal y que suelen mostrar un alto tránsito de una modalidad a otra, resulta urgente brindar mayor atención a sus necesidades y a la calidad de los servicios que se les están ofreciendo y que, hasta el momento, tienden a reproducir fuertes desigualdades al interior del sistema.

#### Recuadro 3.9

### Principales debilidades en las instituciones de educación para jóvenes y adultos

#### Educación abierta

Docentes con recargo y lecciones autorizadas que no se presentan a laborar.  
 Coordinadores de zona que no visitan los proyectos a su cargo.  
 Docentes con recargo y lecciones autorizadas que desempeñan funciones para las que no fueron nombrados.  
 Ausencia del servicio de seguridad en sedes y proyectos.  
 Falta de servicios de apoyo.  
 Los presupuestos asignados por las juntas de educación no llegan a esta población.

#### Colegios nocturnos

Problemas de infraestructura: carencia de aulas, servicios sanitarios, laboratorios, bibliotecas y equipo tecnológico, así como deficiencias de iluminación, entre otros.  
 Falta de personal de apoyo especializado y administrativo.  
 Problemas por instalaciones compartidas.  
 Escasez de programas de apoyo a estudiantes: guardería, becas, transporte.  
 Falta de capacitación de los docentes, interinazgo y educadores que trabajan en otros colegios.  
 Ausentismo de docentes y alumnos.  
 Problemas económicos de los estudiantes.

#### Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea)

Baja cobertura de los programas de equidad.  
 La mayoría de los centros no tiene infraestructura propia y no puede acceder a todas las instalaciones ni al equipamiento de los planteles donde se ubican.  
 No se cumple con los horarios establecidos.  
 Nombramientos tardíos.  
 El Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD) no se ajusta al plan de estudios de la educación para adultos.  
 Insuficiente asesoría y capacitación en andragogía y en temas de asignaturas específicas.  
 Mediación andragógica inapropiada.  
 Materiales didácticos no adecuados para la población atendida.  
 No se lleva un historial académico actualizado para cada estudiante.  
 Se aprueban lecciones para módulos que no están en la malla curricular.  
 Se aprueban módulos sin contar con el equipamiento requerido.  
 Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2011i.



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE OFERTA DESIGUAL EN SECUNDARIA, véase Castro, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Calidad de los ambientes de aprendizaje

Para que el proceso de enseñanza se lleve a cabo y propicie aprendizajes significativos en los estudiantes, es necesario que existan condiciones materiales, organizativas y de gestión, así como relaciones sociales adecuadas. Si bien desde 2006 el

Consejo Superior de Educación emitió una política tendiente a hacer del centro educativo el eje de la calidad del sistema, no hay estudios ni evaluaciones regulares que den cuenta de los avances en esta materia. Hasta el 2013 el esfuerzo más relevante ha sido la creación de equipos de trabajo en los centros educativos y algunos circuitos escolares, para impulsar procesos de autoevaluación y planes de mejoramiento de la calidad.

Con el fin de hacer un aporte en esta línea, para esta entrega del *Informe Estado de la Educación* se efectuaron varias investigaciones sobre la calidad de los ambientes de aprendizaje. Por un lado se abordó el tema de las condiciones materiales y la infraestructura con dos estudios: el primero evaluó la calidad a las instalaciones de ocho colegios de la Gran Área Metropolitana (GAM), y el segundo exploró escenarios de vulnerabilidad de los centros educativos en zonas de riesgo por eventos naturales y alto tráfico vehicular. En el ámbito de las relaciones sociales se realizó una investigación sobre la violencia en los colegios, un tema de especial preocupación por sus efectos en los ambientes de aprendizaje y en la comunidad educativa. En materia de gestión y organización se analizó la experiencia del Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD) en instituciones de secundaria. Finalmente, se indagó acerca del acceso de los centros educativos a las tecnologías de información y comunicación (TIC).

#### Urgen instrumentos para evaluar calidad de la infraestructura educativa

En ediciones anteriores este Informe ha advertido sobre los grandes rezagos que muestra la infraestructura de los centros educativos, no solo por el déficit acumulado, sino también por el deterioro de las instalaciones existentes y los problemas de gestión, que impiden realizar el mantenimiento necesario. En los últimos tres años en el MEP –a través de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE)– ha incrementado el personal y las inversiones en construcción, ampliación y mantenimiento de instalaciones educativas (117.865,4 millones de colones en el período 2010-2012). Asimismo, en 2012 la Comisión Permanente

Especial de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa dictaminó de manera afirmativa y unánime un proyecto de fideicomiso por 167,5 millones de dólares, para diseñar, construir y equipar 79 centros educativos prioritarios, y además financiar otras obras como aulas, laboratorios, bibliotecas, comedores y gimnasios.

Aunque se están generando condiciones para hacer avances importantes, la DIEE no cuenta con instrumentos de evaluación estandarizados para conocer el estado, la calidad y los déficits de la infraestructura. Esto limita la realización de tareas esenciales como: priorizar y planificar las inversiones (construcción, mantenimiento, renovación y ampliación), garantizar niveles apropiados y homogéneos de calidad y funcionamiento, corregir las asimetrías entre los centros educativos en el diseño, antigüedad, dimensiones, materiales y calidad de las instalaciones. Teniendo en cuenta esta realidad, para este Informe se efectuó una investigación exploratoria con una muestra de ocho colegios, en los que se llevó a cabo una serie de ejercicios de observación y consulta a docentes y directores, sobre características y necesidades en este ámbito. El estudio permitió definir criterios para la evaluación de la calidad de la infraestructura educativa y proponer una metodología para su aplicación.

#### *Evaluación de la calidad de la infraestructura en ocho colegios de la GAM*

La evaluación de la infraestructura en ocho colegios de la GAM permitió no solo probar y retroalimentar el instrumento diseñado como parte del estudio, sino además complementar su aplicación con entrevistas a funcionarios vinculados a la toma de decisiones, la administración o la gestión de la infraestructura en los centros educativos, tales como las personas a cargo de la Dirección y el Departamento de Orientación. Los criterios utilizados para la selección de las instituciones fueron: ubicación, inversiones de la DIEE, matrícula y promoción de bachillerato. De los ocho colegios analizados, dos están situados en comunidades con altos índices de pobreza, en al menos tres de ellos la DIEE ejecutó inversiones recientemente, cuatro son

pequeños (su matrícula está en el primer cuartil de la distribución de matrícula inicial del 2010) y cuatro son grandes (con matrícula en el cuarto cuartil), al menos dos tienen un alto desempeño (promociones de bachillerato del 2009 en el cuarto cuartil) y dos tienen mal desempeño (primer cuartil).

De acuerdo con el modelo, el primer aspecto evaluado fue la infraestructura física. En general, se identificó la necesidad de mejorar las condiciones de los salones de clase; ello se debe, por un lado, al hacinamiento (el tamaño no es adecuado para la cantidad de estudiantes por grupo) y, por otro, a la poca adaptación de las aulas a las características climáticas y de iluminación del lugar donde se construyó el colegio. Este último problema también se da en otros espacios, como bibliotecas, comedores y laboratorios. En algunas instituciones se encontraron aulas sin ventilación ni iluminación natural. Pese a ello, en la mayoría de los casos es posible reacondicionar los espacios de aprendizaje por medio de intervenciones relativamente menores, como el cambio de la tonalidad y el color de las paredes o la mejora del mobiliario, entre otros. En dos centros educativos una declaratoria de patrimonio arquitectónico figura como uno de los factores que determinan el alcance y tipo de intervenciones que se pueden realizar.

En cuanto al diseño operativo del espacio, si bien la mayoría de las instituciones obtuvo una calificación “adecuada” o “muy adecuada” en buena parte de los criterios de evaluación, en varias de ellas se detectaron problemas en las instalaciones sanitarias. Solo en un colegio se consideró que estas eran “muy adecuadas”, pero ello se debe a que fueron construidas recientemente. Se confirma así lo señalado en estudios previos, en el sentido de que los servicios sanitarios de los centros educativos tienen serios problemas de mantenimiento y en muchos casos no ofrecen condiciones mínimas para su uso: no tienen puertas, no cuentan con agua ni papel higiénico (Programa Estado de la Nación, 2011). Se determinó que el tamaño, la proporción de alumnos, el mobiliario y la flexibilidad de los espacios de aprendizaje son “adecuados” o “muy adecuados” en la mayoría de los

planteles evaluados, y que las debilidades identificadas (ventilación, iluminación, accesibilidad, salidas de emergencia y espacios sociales) pueden ser corregidas con intervenciones relativamente menores y de bajo costo. En general, las calificaciones de “poco adecuada” se concentran en los mismos centros educativos.

A partir de los hallazgos del estudio, y de una sistematización de buenas prácticas en los colegios evaluados, surge una serie de recomendaciones que sería importante considerar en el marco de la política de infraestructura que el MEP deberá definir en el corto plazo, según lo señalado por la Contraloría General de la República en un informe de 2011 (CGR, 2011). Entre esas sugerencias destacan las siguientes:

- **Evaluación y seguimiento.** Implementar un instrumento que permita la evaluación comparable y sistemática del estado de la infraestructura, que sirva de base para la planificación oportuna de las intervenciones y garantice niveles estándar de calidad y funcionamiento de los espacios educativos.
- **Mantenimiento.** Dado que la mayoría de los centros educativos no cumple con las disposiciones de la DIEE en cuanto a la designación del personal encargado de dar mantenimiento a la infraestructura, la creación de una red dedicada a esta tarea (a nivel de circuito o de dirección regional) podría llenar este vacío y optimizar el uso de los recursos técnicos, profesionales y financieros.
- **Equipamiento.** En muchas ocasiones la utilización de un espacio está limitada por falta de equipo apropiado, como sucede en los casos de los laboratorios de Ciencias y las bibliotecas. Fortalecer la asignación de recursos para equipar adecuadamente estos espacios potenciaría el uso de las instalaciones y su contribución al desarrollo del proceso educativo.
- **Uso alternativo y múltiple de espacios.** La flexibilidad en el uso del espacio podría resolver necesidades temporales de infraestructura o ampliar las posibilidades de interacción entre los estudiantes para la realización de actividades extracurriculares. Por ejemplo, el comedor, cuyo uso se limita a una franja horaria determinada (de 11 a.m. a 1 p.m.) podría aprovecharse para actividades como talleres, ensayos, lectura o estudio, entre otras.
- **Diseño participativo con estudiantes, docentes y personal administrativo.** Involucrar a estudiantes, docentes y personal administrativo en el diseño y mantenimiento de la infraestructura puede contribuir a satisfacer las necesidades de los usuarios y optimizar el empleo de los recursos disponibles. Incorporar a estos actores también ayudaría a los profesionales encargados del diseño a comprender mejor las dinámicas y el funcionamiento de los espacios que van a ser intervenidos. Además se lograría que los estudiantes y docentes se apropien de la infraestructura y promuevan el uso adecuado de los espacios.
- **Configuración espacial de las aulas.** Es importante contemplar espacios con mayor versatilidad para la organización interna del mobiliario dentro del aula, de acuerdo con las necesidades de las diversas dinámicas de enseñanza-aprendizaje.
- **Construcción en varios niveles.** Aunque en muchos colegios es necesario contar con más superficie construida, no es conveniente sacrificar las áreas destinadas a actividades físicas y lúdicas (espacios verdes, áreas de juegos y deporte). Una buena alternativa es construir en varios niveles, y si bien ello implica una mayor inversión inicial, no se compara con el costo de oportunidad que representa, en términos del sano desarrollo de las y los adolescentes, sacrificar áreas para el deporte y la recreación.
- **Seguimiento de las nuevas inversiones.** Se debe monitorear el estado de las inversiones realizadas en los centros educativos, a fin de asegurar la calidad de las obras y garantizar el mantenimiento oportuno y adecuado de las instalaciones (Pujol et al., 2012a).



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, véase Pujol et al., 2012a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Vulnerabilidad de centros educativos en zonas de riesgo

Las amenazas a las que pueden estar expuestos los centros educativos y, por ende, la integridad de sus estudiantes y su personal, ha sido un tema poco atendido en los procesos de planificación y construcción de la infraestructura educativa en el país. Para este Informe se realizó una investigación exploratoria sobre vulnerabilidades en escuelas y colegios situados en zonas de riesgo por amenazas naturales (inundaciones, deslizamientos, *tsunamis*) y por tráfico vehicular. Se utilizó la base de datos georreferenciada de centros educativos, construida por el Programa Estado de la Nación y ProDUS-UCR con datos del MEP, y se aplicaron diversas metodologías de análisis. Como resultado fue posible elaborar listas de planteles ubicados en distintos escenarios de riesgo en algunas regiones, los cuales requieren más estudio para precisar su grado de vulnerabilidad y la seriedad de las amenazas que enfrentan.

Si bien el ejercicio realizado es preliminar, algunos de sus hallazgos resultan útiles para promover una discusión de fondo sobre el papel de la gestión del riesgo en la planificación de la infraestructura educativa. En primer lugar, hay un gran desconocimiento sobre las amenazas y la condición de riesgo a las que están expuestas la infraestructura y la comunidad educativa en general. Al contrastar las fuentes de información, se encontró que las opiniones de los directores de los centros educativos a veces coinciden con las estimaciones de vulnerabilidad de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), pero no siempre. Siendo la desinformación un factor que acentúa la condición de vulnerabilidad y riesgo frente a una amenaza, es necesario que los tomadores de decisiones estén al tanto de los datos y hallazgos recientes en esta materia. La percepción que tienen los directores sobre la exposición y vulnerabilidad de los centros educativos a las

amenazas denota diversidad de criterios y desinformación. Además se observan diferencias entre los administradores de entidades públicas y privadas, un tema que sería importante abordar con más detalle en futuras investigaciones.

En segundo lugar, el estudio determinó que las dos amenazas principales son las inundaciones súbitas y los deslizamientos. La infraestructura educativa no escapa de estar expuesta a ambas, tal como sucede en otros ámbitos (la agricultura, la infraestructura vial y residencial, entre otros). En el mapa 3.8 se identifican los centros educativos que se ubican en zonas de inundación según la CNE y, además, han sido reportados por las y los directores como infraestructura que suele inundarse. Aunque el análisis es parcial (abarca el 43,1% de las escuelas y el 50,8% de los colegios del país), señala la necesidad de prestar atención a estas instituciones y

evaluar su grado de vulnerabilidad, a fin de prevenir desastres.

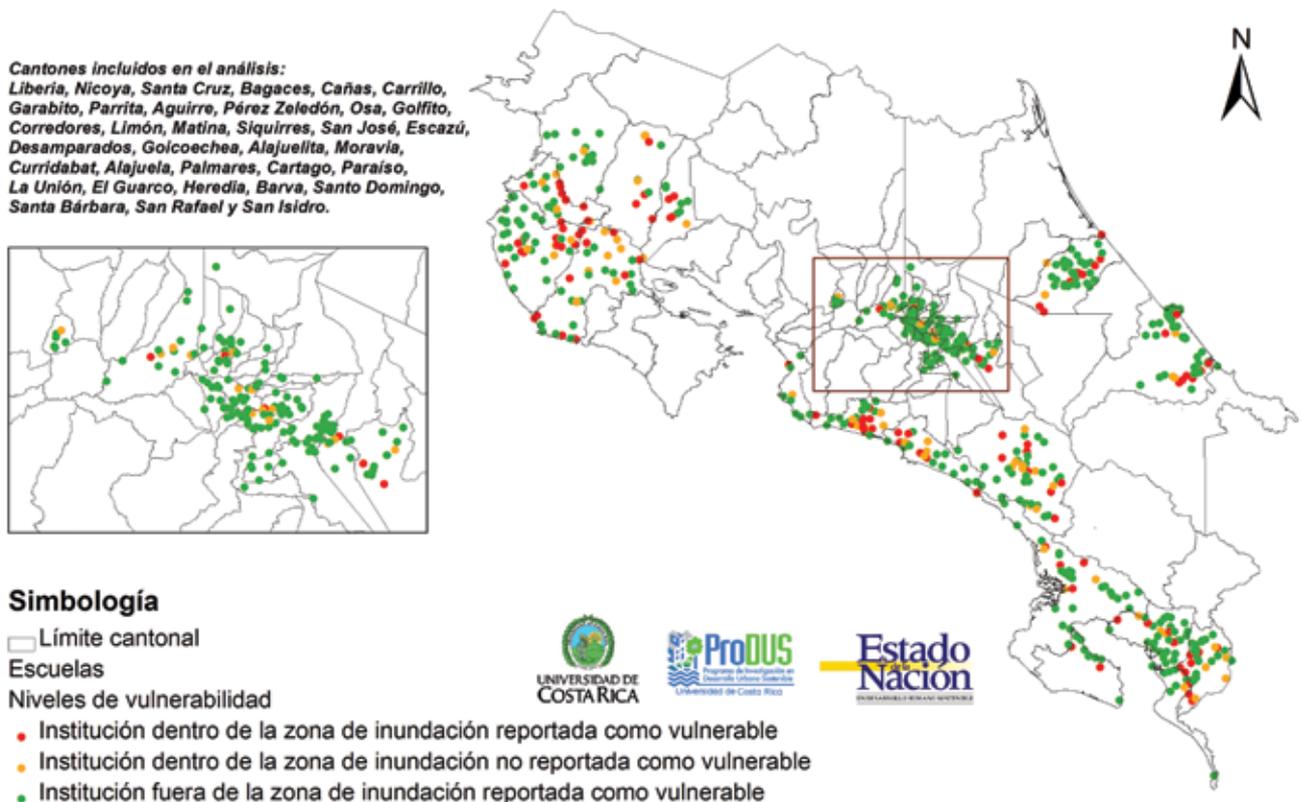
En el caso de los deslizamientos, los datos de Osa, Golfito, Corredores, Pérez Zeledón, Alajuela, San Ramón y la parte sur de San Carlos (cantones que representan casos de interés para el análisis de la prevención de desastres) indican que Pérez Zeledón alberga la mayor cantidad de centros educativos con susceptibilidad alta o muy alta a deslizamientos. Por su parte, Osa tiene más instituciones con susceptibilidad baja o muy baja, mientras que Corredores registra el mayor porcentaje de no susceptibilidad a deslizamientos. En los demás cantones, San Carlos tiene los mayores porcentajes de susceptibilidad alta y muy alta, tanto en escuelas como en colegios, y en el otro extremo se ubica San Ramón, con las proporciones más altas de centros educativos con susceptibilidad baja o muy baja (Pujol et al., 2012b).

En general, la investigación llama la atención sobre la importancia de planificar mejor la localización y construcción de escuelas y colegios, sobre todo en lugares donde el riesgo ya está consolidado y la amenaza de inundación está asociada a la mala ubicación de las ciudades, los poblados mismos y las viviendas de sus habitantes, no solo del centro educativo. Asimismo, recomienda crear protocolos de prevención y fortalecer el trabajo que en esta línea han venido realizando la UCR, la UNA y la CNE, en coordinación con el MEP.

Finalmente, sobre la vulnerabilidad de los centros educativos ubicados en zonas de alto tráfico vehicular, el estudio señala la necesidad de investigar mejor, con datos de base sobre accidentes, dónde están los sitios peligrosos. Este es un trabajo de carácter nacional que tomará algún tiempo y que demanda la cooperación de las autoridades correspondientes.

Mapa 3.8

**Centros educativos susceptibles a inundaciones. 2011**



Fuente: Elaboración propia y de ProDUS-UCR con datos del MEP.



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
VULNERABILIDAD DE LOS CENTROS  
EDUCATIVOS,  
véase Pujol et al., 2012b, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Violencia en los colegios: un problema persistente, pero no generalizado

En los colegios del país se ha venido agudizando la violencia, un serio problema que interrumpe el proceso de enseñanza y tiene efectos negativos sobre las instituciones y toda la comunidad educativa. De ahí que sea fundamental conocer las características, implicaciones y factores asociados a este fenómeno, para identificar áreas prioritarias para abordarlo. Los estudios sobre violencia en los centros educativos, con muestras que permitan generalizar los resultados y determinar la verdadera magnitud del problema, son escasos. En atención a esa debilidad se realizó una investigación con una muestra representativa a nivel nacional de estudiantes y docentes de colegios públicos y privados.

El primer hallazgo relevante es que la violencia no es un concepto genérico. Es preciso distinguir entre “malos tratos” y “actos de violencia”, entendiendo por éstos últimos actos constantes e intensos que lesionan la integridad física, psíquica y patrimonial de las personas. Cuando se hace esta distinción, los casos disminuyen de manera notable, pero sin dejar de ser estadísticamente significativos. Ambas modalidades se presentan en los colegios, con variaciones en intensidad y frecuencia, e involucran a estudiantes, docentes y personal administrativo.

La investigación encontró que los ataques verbales y emocionales son las formas de agresión más habituales en los centros educativos. Además, los reportes de los estudiantes confirman la presencia de agresiones graves, que les ocurren con mayor intensidad a las víctimas frecuentes de la violencia. A manera de ilustración, el estudio señala que de cada mil estudiantes, 388 han sufrido algún acto violento y 92 son víctimas frecuentes, es decir, experimentan agresiones de sus pares una vez por semana como mínimo (figura 3.1). Si se visualiza un aula promedio de treinta

personas, sentados en sus pupitres habrá al menos once alumnos que en el último año fueron víctimas de al menos un acto violento y casi tres que son víctimas consuetudinarias.

El tipo de violencia más común entre los estudiantes, reportada por cerca de un 25% de ellos, son las burlas y humillaciones constantes. Alrededor de un 16% manifiesta haber sido víctima de daños a útiles, robos, hurtos o peleas a golpes, y casi un 10% ha sufrido discriminación, rechazo, hostigamiento o amenazas permanentes. Esto corresponde a la violencia de tipo “básico” o emocional. Los actos más violentos, que incluyen el uso de cuchillos o armas de fuego y hostigamiento o agresión sexual, son menos frecuentes y afectan a una proporción de entre 3% y 7% de la población estudiantil. Esta distinción entre violencia grave o básica permite a los directores y autoridades educativas una mejor comprensión sobre los tipos de violencia que se presentan en las escuelas y colegios.

Otro hallazgo relevante es que, como todo fenómeno social, la violencia se presenta en diversas modalidades, afecta a la población estudiantil de maneras distintas y no es tan generalizada como se presupone. Los colegios no son campos de batalla abierta, pero es cierto que hay personas (no la mayoría pero, en promedio, algunas en cada aula) que están siendo sometidas a actos de violencia, graves y constantes.

De igual manera, los actores de la comunidad educativa muestran percepciones y actitudes que varían según su grado de exposición a la violencia. Así por ejemplo, en el caso de los estudiantes claramente se identifican tres grupos: los “sin contacto”

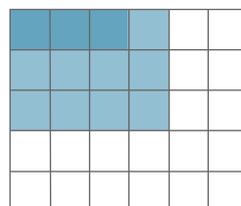
(que son la mayoría), los testigos y las víctimas. Esta distinción es clave, porque obliga a adoptar estrategias diferenciadas para el abordar el problema en su entera complejidad.

Un aspecto importante es que entre los estudiantes, si bien las víctimas no son la mayoría, sí son las personas que tienen mayor exposición y a las que la violencia afecta de manera directa y frecuente, en todas sus modalidades, sobre todo las más graves (ataques con armas, hostigamiento permanente, pleitos físicos y agresión por parte de profesores). Esto hace que sean el grupo que se siente más inseguro dentro del colegio y percibe más negativamente la acción de los adultos para atender y prevenir o resolver las situaciones violentas.

Aunque el estudio ratifica algunas de las afirmaciones que usualmente se hacen en torno a la violencia en los centros educativos, en particular las que señalan su carácter persistente y su preocupante incidencia, también permite develar algunos mitos. Por ejemplo, los datos muestran que si bien la violencia ocurre durante los recreos, en las cercanías del colegio (a la entrada o la salida), en los gimnasios y en los baños, el lugar donde se presentan más episodios y con mayor frecuencia es el salón de clases. Asimismo, las agresiones entre docentes y estudiantes son menos comunes pero igualmente importantes, sobre todo si se tiene en cuenta la relación de poder que existe entre las partes y las repercusiones que pueden tener estos incidentes en el proceso de aprendizaje. En este caso, 140 de cada mil alumnos han sido víctimas de violencia por parte

Figura 3.1

#### Víctimas de violencia entre estudiantes en un aula promedio



En promedio un aula de 30 estudiantes:  
11,6 han sido víctimas en el último año  
2,8 son víctimas frecuentes

de profesores, y 40 de cada mil la han experimentado a menudo.

Por otra parte, y en el entendido de que el tema debe analizarse con mayor profundidad en futuras investigaciones, el estudio señala algunos factores asociados a la violencia; por ejemplo, se determinó que el tamaño del colegio (entre 350 y 500 estudiantes) aumenta el riesgo de sufrir agresiones, mientras que cursar el séptimo año y contar con apoyo docente tienden a disminuirlo. Al mismo tiempo, la investigación llevó a descartar algunos factores, pues se comprobó que ser víctima no depende del sexo, el estrato socioeconómico, el tipo de institución o el lugar donde ésta se ubique. En cuanto a las repercusiones de la violencia, los estudiantes consultados destacaron el incumplimiento de los deberes académicos, la generación de inseguridades propias y el distanciamiento de sus pares o de sus profesores.

Un aspecto que sobresale es que la actitud que asumen los directores de los colegios incide en los niveles de violencia. En tal sentido el análisis permitió distinguir tres grupos de directores: los comprometidos, los “sin contacto” y los desapegados. El compromiso de los directores es un aspecto que los estudiantes valoran como positivo para reducir la violencia y favorecer la resolución de conflictos en la institución.

Finalmente, dado que, como se indicó, la violencia no es un problema generalizado, la mayoría de los estudiantes no se sienten inseguros ni ven restringida su libertad de circular dentro del colegio. Sin embargo, la sensación de inseguridad y la evasión de espacios se dan comúnmente entre los alumnos que han sido víctimas, sobre todo entre aquellos que lo han sido con frecuencia o han sufrido agresiones por parte de docentes. Si bien hay un porcentaje reducido de jóvenes que asumen la violencia como una forma de convivencia, la mayoría siente que el problema se puede resolver mediante actividades extracurriculares, charlas y talleres y, en menor medida, la adopción de medidas estrictas de vigilancia y control, tales como instalación de cámaras, revisión de bultos y presencia policial.



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**VIOLENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS,**  
véase Lentini et al., 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### El PIAD: un recurso con gran potencial por evaluar que requiere revisión

Este Informe ha venido dando seguimiento al objetivo de desarrollar culturas organizativas favorables a la calidad en los centros educativos, tal como fue propuesto por el Consejo Superior de Educación. Una investigación realizada para la edición anterior detectó importantes desafíos en esta materia, como la necesidad de promover el uso y la gestión de la información sobre el rendimiento de los estudiantes, para orientar la toma de decisiones y generar planes de mejoramiento. En esta oportunidad se abordó el tema con un análisis en profundidad sobre el Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD) y sus aportes para el logro de una gestión institucional de calidad en las escuelas y colegios del país.

El PIAD surgió en 1998, en el seno de la entonces División de Control de la Calidad, hoy denominada Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP, y con el apoyo de la Asociación para la Innovación Social (ASIS). En 2006 el Ministerio avaló su uso generalizado en el sistema educativo, a través de un acuerdo de cooperación con la ASIS, la ANDE y la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED). En 2011 el decreto 36451-MEP asignó a la citada Dirección la responsabilidad de coordinar todos los aspectos técnicos y administrativos para la implementación e institucionalización del PIAD (Sánchez, 2012).

Como herramienta informática el PIAD tiene dos componentes: por un lado, un registro digital para uso docente, que se utiliza principalmente para registrar los resultados de evaluaciones, pruebas y trabajos extra-clase, observaciones del trabajo cotidiano, conducta y ausencias de los estudiantes, que una vez introducidos se traducen en puntos, notas y porcentajes; por otro lado, un sistema de información que contiene datos de matrícula, los expedientes de los alumnos y del funcionario, el plan ope-

rativo anual y un módulo de inventario y equipo. La herramienta genera reportes de variables múltiples que relacionan aspectos como rendimiento académico, repitencia, ausentismo, deserción, adecuaciones curriculares y situación socioeconómica del estudiante (Sánchez, 2012).

Inicialmente el PIAD fue diseñado para gestionar la información en centros educativos de primaria y luego se ha tratado de adaptar para la secundaria. El estudio realizado para este Informe trabajó con una muestra intencionada de colegios de la GAM que en 2012 tenían los mayores avances en el uso de esta herramienta, y a partir de ella pudo identificar fortalezas y algunas debilidades por atender. Un primer aspecto que se constató fue la valoración positiva que hacen del PIAD los actores de los centros de secundaria, quienes le reconocen un gran potencial para obtener información confiable, válida y oportuna, para sustentar la toma de decisiones. Asimismo, se le percibe como un programa en construcción y mejora permanente, que corrige los errores a medida que se van detectando y tiene actualizaciones frecuentes, aunque muchas veces esto genera problemas. Sin embargo, su aplicación en secundaria ha tenido que adecuarse a las características y necesidades de este nivel (número de asignaturas, cantidad de grupos y estudiantes por docente, entre otras), que son mucho más complejas que las de primaria. En el año del estudio el PIAD se utilizaba sobre todo para control y registro de ausencias de los alumnos, notas trimestrales, estadísticas de rendimiento estudiantil y emisión de certificaciones.

Entre las dificultades detectadas, el estudio señala que el PIAD se promueve en contextos educativos donde es débil o inexistente la cultura de gestión de la información como un soporte para los procesos de planificación, seguimiento, evaluación y toma de decisiones. Por este motivo su aplicación requiere mayor coordinación y articulación permanente al interior del MEP, para satisfacer las necesidades de las instituciones, evitar problemas como la doble o triple digitación y garantizar que los formatos de los reportes de salida coincidan con los informes de las instancias del Ministerio. Asimismo, se comprobó que

el programa funciona cuando existe equipo suficiente, actualizado, con capacidad y características mínimas, así como Internet y conexión inalámbrica. Los centros educativos necesitan un soporte técnico más oportuno, calificado y cercano al personal. Cuando la atención no tiene esas características, las instituciones tienen que paralizar su labor y esperar que se les resuelvan los problemas que se presentan.

La experiencia del PIAD en los colegios estudiados sugiere la conveniencia de hacer un alto en el camino para revisar el diseño de los procesos y definir cuáles son los componentes y la información indispensables, factibles y útiles, que requiere un programa de este tipo. Los “escalamientos” en la aplicación del sistema deben realizarse una vez que éste haya alcanzado grados significativos de estabilidad en ciertos procesos básicos, a fin de poder consolidar su uso y generar confianza en los usuarios (Sánchez, 2012). Como se indicó anteriormente, el estudio detectó un uso parcial de los módulos del PIAD, en tareas como el control de ausencias y el registro de notas, pues aún una importante cantidad de docentes lleva registros manuales que luego un auxiliar administrativo digita en el sistema; otros hacen doble trabajo al llevar registros manuales y luego digitar la información. Entre los factores que limitan el empleo del registro digital figuran que no todos los educadores disponen de una computadora en el aula, el tiempo que demanda digitar la información y los problemas de instalación del programa en algunos equipos. En general hay coincidencia sobre la necesidad de que el sistema sea más sencillo, accesible y estable, y que además tome en cuenta los requerimientos particulares de cada funcionario (docentes, directores, administrativos).

Entre las ventajas que ofrece el PIAD se cita la generación más expedita de informes sobre ausentismo, tanto para los padres de familia como para el MEP. Asimismo, el programa permite armar horarios y verificar que no se presenten choques. Por lo general los colegios que han invertido en equipo y que han contado con la colaboración oportuna de asesores en Informática han logrado avances mayores en el uso de esta herramienta. Es necesario, por tanto, atender

las diferencias entre colegios en términos de personal capacitado, soporte técnico y recursos para el buen funcionamiento del sistema. Un asunto clave es mejorar los procesos de capacitación, de manera que dejen de ser puntuales y limitados al uso del programa como “herramienta técnica”, para avanzar hacia una visión más amplia, que permita a los docentes visualizarlo como un instrumento no solo para generar y registrar información sino, sobre todo, para el análisis, seguimiento y toma de decisiones informadas. Desde esta perspectiva, el acompañamiento y el monitoreo son procesos hasta ahora débiles, que requieren fortalecerse para garantizar el éxito del sistema y su consolidación en la dinámica cotidiana de los centros educativos (Sánchez, 2012). La creación, en 2012, de equipos de acompañamiento para el PIAD en las veintisiete direcciones regionales del MEP es un valioso esfuerzo en esa línea (E: González, 2013).



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
EL PIAD COMO INSTRUMENTO DE APOYO A LA  
GESTIÓN DE LOS COLEGIOS,  
véase Sánchez, 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Acceso y uso de las TIC: nuevos desafíos

En Costa Rica el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos de aprendizaje se ha impulsado, por más de veinticinco años, a partir de una alianza entre el MEP y la Fundación Omar Dengo (FOD). En este marco se ha trabajado una propuesta basada en el modelo de laboratorios de Informática Educativa, cuyo objetivo fundamental es que docentes y estudiantes se apropien de las TIC y desarrollen el pensamiento creativo aprendiendo a programar. Este esfuerzo se ha concretado mediante el Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie) que en 2012 estaba presente en 1.243 centros educativos, con una cobertura del 65,8% en primaria (349.657 estudiantes) y 64,3% en secundaria (131.670 personas; mapa 3.9).

En los últimos años el Pronie realizó un esfuerzo de renovación de equipos en 210 escuelas y 160 colegios, con el fin de

complementar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes en otros espacios más allá de los laboratorios. Asimismo, se implementó la propuesta “Redes Móviles para el Aprendizaje” (Rem@) en algunos liceos rurales, en escuelas unidocentes (una computadora por estudiante) y escuelas de dirección 1 (una computadora por dos estudiantes). Según formas de atención, en 2012 la cobertura del programa en primaria era de 178 escuelas con tecnologías móviles, 828 con laboratorios y 4 con otras modalidades, para un total de 18.476 computadoras. En secundaria se cubría a 233 centros, especialmente del tercer ciclo, de los cuales 12 trabajaban con tecnologías móviles y 221 con laboratorios, para un total de 9.681 computadoras (Pronie-MEP/FOD, 2012).

### Brechas persistentes en el uso de las TIC

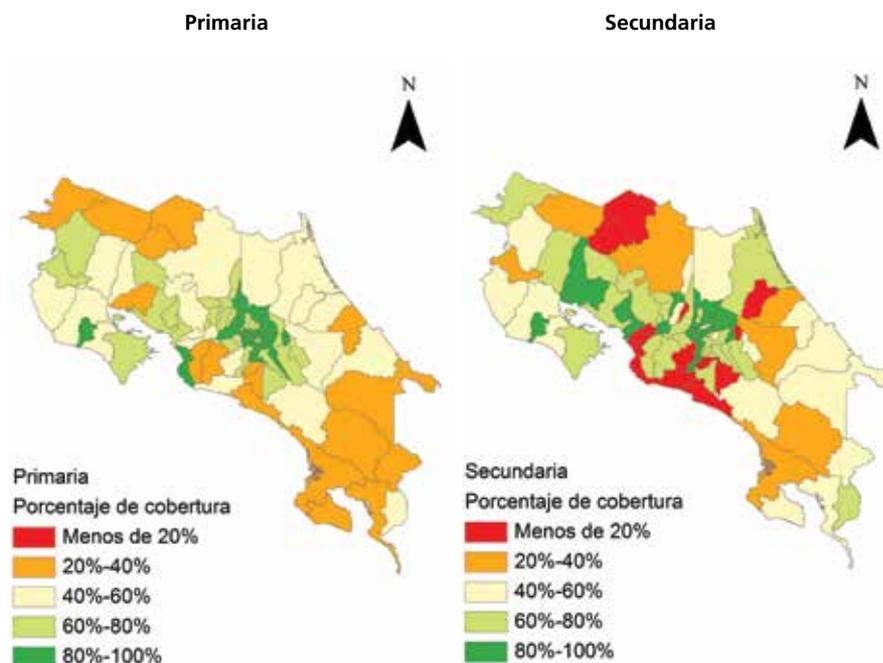
El índice de situación educativa (ISE) que se utiliza en este Informe para valorar la oferta educativa, considera, entre otros factores, el uso de TIC según nivel y cantón. Este indicador combina información de cuatro variables: porcentaje de computadoras en buen estado (cantidad y condición de los equipos según el criterio de los directores), número de computadoras por mil alumnos, acceso a laboratorios de Informática Educativa y porcentaje de estudiantes beneficiarios del Pronie. Los resultados muestran que, no obstante los avances de cobertura, persisten brechas importantes. El análisis por cantones revela que en aquellos que conforman los tres primeros quintiles el uso de las TIC varía entre 30% y 67,2%. Las condiciones más ventajosas están en cantones que en su mayoría se ubican en la región Central, donde sobresale el caso de Belén, con 91,6%. Según niveles educativos, las condiciones más favorables se dan en secundaria, donde el 80% de los cantones alcanzó cifras superiores al 54,2%, aunque persisten rezagos en Talamanca, Alvarado, Parrita y Poás, que obtuvieron puntajes inferiores a 36%.

### Urge mayor conectividad y diversidad en el uso de tecnologías digitales y móviles

Los datos del Censo de Población reflejan cambios relevantes en el uso de computadoras en los hogares, cuyo porcentaje aumentó de 13,9% en 2000 a 45,8% en 2011. Lo

Mapa 3.9

## Cobertura del Programa Nacional de Informática Educativa. 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Pronie-MEP/FOD, 2012.

mismo sucede con el acceso y uso de Internet. Estas tendencias se reproducen entre los estudiantes y los docentes, hecho que abre nuevas oportunidades para potenciar el aprovechamiento de las TIC por parte de la población. Para ello se requiere que el país avance en materia de conectividad, un tema respecto al cual el progreso es todavía lento. En el sistema educativo el 92% de los centros tiene algún tipo de conectividad, pero esta es insuficiente en términos de ancho de banda, por cuanto la mayoría tiene una capacidad menor a dos *megabytes* por segundo (Mbps), un tercio accede a la red celular por “*DataCard* individual” y su cobertura no siempre abarca a todos los alumnos (FOD, 2013). El logro de una conectividad adecuada en los centros educativos y a nivel nacional resulta fundamental para trascender el esquema basado en laboratorios de Informática y tutores especializados, e introducir tecnologías digitales móviles y nuevos modelos educativos en el aula, el hogar y cualquier otro sitio. La idea es impulsar una atención personalizada, en la cual los estudiantes pueden aprender en cualquier lugar, con

el apoyo de docentes preparados y conectividad de gran capacidad (FOD, 2013).

Para avanzar en este sentido el país dispone de varias alternativas. Por un lado, puede utilizar los recursos previstos en el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) para ampliar el acceso a Internet en escuelas y colegios, con conectividad de banda ancha de uno a seis *megabytes* por cada diez usuarios. Esta posibilidad fue planteada en el proyecto “Cerrando Brechas”, que el MEP propuso a Fonatel en el marco del “Acuerdo Social Digital”. Al cierre de edición de este Informe no había sido posible alcanzar ese objetivo y, a juicio de la Contraloría General de la República, ha tenido un retraso importante debido a problemas en la gestión administrativa del Fondo (CGR, 2013). Por otro lado, existe la opción de aprovechar la red nacional de IP (protocolo de Internet) de fibra óptica desarrollada por el ICE, cuya articulación con el sistema educativo permitiría construir una sola red de educación digital a distancia, con tecnología de punta y en función de las necesidades educativas (recuadro 3.10).

En 2013 el Gobierno emitió un decreto ejecutivo que busca implementar esta alternativa, pero no se había concretado al momento de editarse este Informe.

### Política educativa

Un tema fundamental en la valoración del desempeño nacional en materia de educación es la política educativa, entendida como el conjunto de acciones e instrumentos que ponen en marcha las autoridades para atender las necesidades del país en este ámbito. En esta sección se da seguimiento a los avances en la aprobación de nuevos programas educativos y se analizan los cambios en el modelo de supervisión, los logros y retos de las políticas de equidad, el comportamiento de la inversión pública en este campo y el estado de la legislación educativa.

### Financiamiento y programas de equidad

Los recursos que el Estado costarricense destina a crear capacidades en su población, a través de los servicios educativos, son claramente una inversión cuyos réditos solo se ven cuando ésta ha madurado, de modo que los beneficios que se disfrutan hoy son el resultado de inversiones pasadas, y el fruto del esfuerzo que se realice en la actualidad solo podrá percibirse en los próximos años. Esta inversión comprende recursos humanos directos, como los docentes, e indirectos, como los funcionarios que se encargan de las actividades complementarias y de dirección, además de los recursos materiales y de infraestructura (Trejos, 2010). En este apartado se analizan las tendencias de financiamiento e inversión en el sistema educativo. El principal hallazgo es que, luego de una notable expansión de los fondos destinados a este sector en el segundo quinquenio de la década de 2000, que en 2009 permitió cumplir el mandato constitucional de destinar al menos el 6% del PIB a la inversión en educación (reforma aprobada desde 1997), el país ha vuelto a entrar en un período de contracción fiscal y de recorte del gasto público, cuyos efectos empezaron a ser evidentes en 2011. Si bien la reducción de ese año aún no revirtió los aumentos obtenidos hasta entonces, sí refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde 2006.

En mayo de 2011 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 78 de

## Recuadro 3.10

**Red nacional educativa: un diseño para aprender y mucho más**

A lo largo de veinticinco años, la Fundación Omar Dengo (FOD) y el MEP han impulsado el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de docentes y estudiantes en todo el país, a partir de un esquema basado en laboratorios de Informática y tutores especializados. Actualmente se está evolucionando hacia la introducción de tecnologías digitales y móviles (TDM) y el diseño de modelos educativos aplicables en el aula, el hogar y cualquier otro sitio, para lo cual se requieren profesores capacitados y una alta conectividad. La idea es dotar de TDM a las escuelas y colegios, y empezar a trabajar en el salón de clases, para luego avanzar hacia alternativas personalizadas, que les permitan a las y los alumnos aprender en el lugar que deseen. Para ello se busca aprovechar la infraestructura de red IP (protocolo de Internet) desarrollada por el ICE en las últimas dos décadas, que cubre todo el territorio nacional con interconexión de cables de fibra óptica submarina.

Con objetivos como promover la creatividad, establecer comunidades de apren-

dizaje y facilitar el acceso a las nuevas herramientas tecnológicas que ofrecen las TDM, se propone crear una red nacional educativa que tenga las características de la red IP nacional. Esta iniciativa, además de solucionar las actuales limitaciones de conectividad de los centros educativos, pretende construir una especie de Intranet o red común que garantice las mejores condiciones posibles de seguridad, control, filtrado, monitoreo de cada estudiante – desde que se inicia en el sistema y a través de todos los ciclos– y uso eficiente del acceso a Internet, entre otros rasgos. Para ello se requeriría asignar una identidad única por alumno y usuario, a fin de identificarlo y personalizar los recursos y servicios. Un cálculo inicial de la FOD y la Academia Nacional de Ciencias indica que el costo de una red con estas características, para cubrir 2.000 centros educativos (75% de la población estudiantil) es cercano a veinte millones de dólares, que representan una quinta parte de los recursos de Fonatel.

Fuente: Elaboración propia con base en FOD, 2013.

la Constitución Política, según la cual a partir del año 2014 el aporte estatal a la educación deberá ser de al menos un 8% del PIB, lo que implica un incremento de un 1% adicional a lo que el país ya dedica a este sector. Aunque la meta es expansiva, la precaria situación fiscal plantea, por el contrario, un escenario de contracción. Debido al déficit fiscal, lo más probable es que se incumpla la citada disposición, hecho que tendría serias consecuencias legales y de política pública. Por el contrario, en un escenario optimista, en el cual se aprueban y transfieren los recursos adicionales que se requieren para cumplir el mandato constitucional, el desafío es evitar que la mayor dotación de fondos se convierta en un cheque en blanco. Es importante que el MEP cuente con estrategias que definan de manera precisa cómo y en cuáles áreas y rubros se usarán los nuevos recursos –de modo que no se siga haciendo “más de lo mismo”– y con mecanismos muy claros de evaluación de

resultados. Como un aporte en esa línea, en este Informe se plantea un conjunto de escenarios prospectivos en temas centrales que podrían ser objeto de intervención por parte del MEP. Se trata de opciones que tienen como hilo conductor la aspiración de garantizar mejores condiciones de acceso a una educación de calidad.

#### *Inversión pública en educación sin mayores cambios en el último trienio*

Tal como reportó el *Decimotavo Informe Estado de la Nación*, en 2011 la inversión social pública (ISP) total se redujo en medio punto porcentual, lo cual significa que el problema fiscal del país finalmente hizo mella en los programas sociales. No obstante, las cifras preliminares para el 2012 muestran un nuevo repunte de la ISP. Si bien la contracción del 2011 es leve y aún no revierte los aumentos obtenidos, sí refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde 2006. Si se relaciona con la población, la ISP por habitante

mostró una contracción de -1,6% en 2011, situación que se revierte en el 2012 cuando logra crecer un 3,3%. Para dar seguimiento a la ISP en los servicios educativos y por tipos de programas, se trabajó con los datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron depurados y desagregados usando información de las instituciones involucradas<sup>24</sup>.

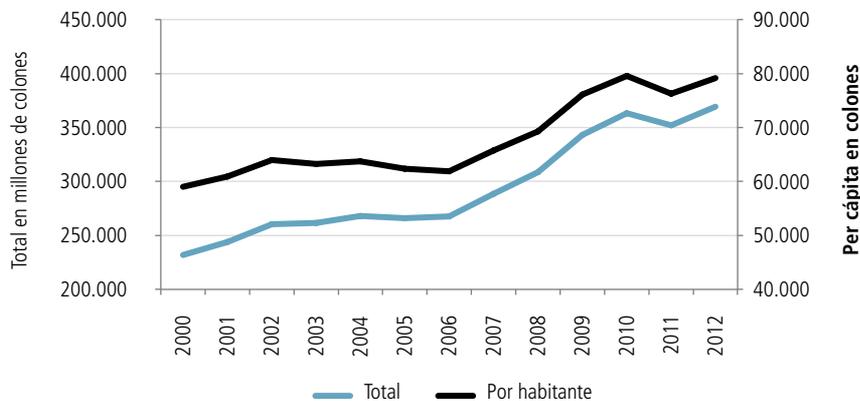
En el último decenio la ISP en servicios educativos mostró una expansión real considerable, aunque con un estancamiento hacia la mitad de la década de 2000. El crecimiento se intensificó a partir de 2006 y se mantuvo hasta 2010, año a partir del cual los problemas fiscales empezaron a afectar los recursos públicos en general y los destinados al sector social en particular. Aunque en 2011 se produjo una contracción real, la ISP volvió a crecer en 2012 (gráfico 3.18). Entre 2006 y 2009 la inversión total en educación creció un 26%, para un promedio anual de 8,7%. Si se controla por el crecimiento de la población, el aumento es inferior al total, pero sigue siendo significativo: 7,2% anual. Entre 2010 y 2012 el crecimiento fue menor, de apenas 1,4% anual. Los niveles per cápita de 2012 son similares a los de 2010.

No fue sino hasta el año 2009 que se cumplió el mandato constitucional de destinar al menos el 6% del PIB a la inversión en educación pública, que se había aprobado desde 1997. La asignación pasó del 5,8% del PIB en 2008, a 7,0% en 2009 y 7,5% en 2010; en 2011 bajó a 7,3%, pero se recuperó en 2012 (7,5%). En términos de su prioridad fiscal y social, en la década de 2000 la ISP en educación también mostró mejoras, que –como se mencionó– se vieron afectadas en el último trienio. Así, entre 2010 y 2012 su prioridad fiscal prácticamente se mantuvo constante, a pesar de la contracción del 2011: 26,9% del gasto público en 2010, 26,3% en 2011 y 26,6% en 2012. Por su parte, la prioridad social registró un leve aumento, de 34,2% de la inversión social en 2010, a 34,7% en 2012.

Un aspecto importante de considerar son las modificaciones en la forma en que se distribuye la inversión pública real a lo interno del sistema educativo (gráfico 3.19). En este

Gráfico 3.18

**Inversión social pública en educación, total y por habitante**  
(colones del año 2000)<sup>a/</sup>

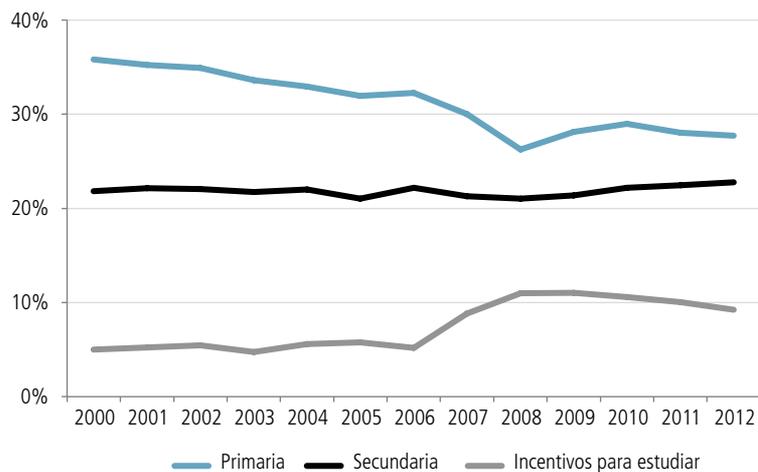


a/ Deflatados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2012b.

Gráfico 3.19

**Inversión social pública real destinada a la educación primaria y secundaria y a los incentivos para estudiar**  
(porcentaje de la inversión social pública en educación)



Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2012b.

capítulo se analiza la inversión destinada a la educación primaria y secundaria. Estos rubros representan más de la mitad de la inversión educativa, relación que sube a dos terceras partes cuando se agregan los incentivos para estudiar (programas de equidad). La evolución de la última década se caracteriza por: i) una pérdida en el peso relativo de la educación primaria, que pasó de 35,8% en el 2000, a 27,7% en 2012,

ii) una educación secundaria que mantuvo su participación (alrededor del 22%) y iii) un aumento significativo de los incentivos para estudiar, que se duplicaron al pasar de 5% en 2000, a 10% en 2011 (aunque disminuyeron a 9,2% en 2012).

*8% para la educación pública: escenarios prospectivos*

Como se ha venido comentando, en mayo del 2011 la Asamblea Legislativa

aprobó una reforma al artículo 78 de la Constitución Política según la cual, a partir del año 2014, el aporte estatal a la educación deberá ser de un 8% del PIB. De cumplirse este mandato, Costa Rica se convertiría en la segunda nación de América Latina, después de Cuba, en dedicar el mayor porcentaje de inversión pública a la educación. También implicaría, internamente, la asignación de un 1% del PIB adicional a lo que ya el país destina a este rubro fundamental.

El sistema educativo se encuentra ante el desafío de decidir en qué y cómo usar los nuevos recursos. Se requiere un importante esfuerzo de planificación para tener claridad en las prioridades de inversión, compromiso con la gestión y rendición de cuentas sobre la incidencia y calidad del producto educativo. Con el objetivo de aportar herramientas técnicas para lograr un mejor aprovechamiento de los fondos adicionales que recibirá el MEP, si se cumple el mandato constitucional, para este Informe se elaboró un estudio que propone un conjunto de escenarios prospectivos de intervenciones al alcance del Ministerio, en áreas estratégicas de la educación pública (Angulo, 2012).

Dada la relevancia de priorizar las necesidades del sector, y partiendo del interés por lograr que los nuevos recursos se traduzcan en mejoras en el acceso, la calidad y la cobertura del sistema, el estudio plantea un conjunto de escenarios que responden a las prioridades institucionales identificadas por un grupo consultivo conformado por funcionarios del MEP<sup>25</sup>. Por ende, el punto de partida para la construcción de los escenarios fue la identificación de los temas centrales que podrían ser objeto de intervención, y que se relacionan con las prioridades definidas en los presupuestos institucionales de los últimos años. En concreto, los ejercicios de prospección esbozan una serie de acciones hacia las que se podrían destinar los fondos adicionales que recibirá el Ministerio. Todos tienen como hilo conductor la aspiración de garantizar mejores condiciones de acceso a una educación de calidad; por tanto, combinan una mayor dotación de recursos humanos y un plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las

escuelas y colegios. El centro educativo de calidad es el tema fundamental.

Se construyeron tres escenarios, con sus objetivos operativos y su respectiva cuantificación. El primer escenario supone ampliar el acceso al sistema a través de un incremento en el presupuesto destinado a los programas de equidad. El segundo plantea mejorar la calidad de la educación y consta de tres objetivos: i) extender hasta las dos de la tarde el horario de los centros de primaria, ii) reducir la deserción en secundaria limitando la proliferación de “megacolegios”, y iii) aumentar el número de colegios técnicos profesionales; en este último escenario se mantuvieron constantes las coberturas del sistema educativo y de los programas de equidad. El tercer escenario apunta a la universalización de la secundaria y, a diferencia de los dos anteriores, se basa en una tasa neta de matrícula que varía según los objetivos planteados.

La cuantificación de los escenarios muestra que el 1% del PIB pendiente de inversión en el sector educativo no es suficiente para cubrir todos los objetivos operativos. Para ello se necesitarían fondos adicionales equivalentes a un 42% de la nueva dotación presupuestaria. Sin embargo, sí alcanza para poner en marcha varias de las iniciativas planteadas, siempre que se apueste por intervenciones estratégicas y se logren acuerdos para evitar que las presiones derivadas de la rigidez presupuestaria del MEP intervengan en el uso de los recursos (cuadro 3.13).



>>PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
EL 8% DEL PIB PARA LA EDUCACIÓN  
PÚBLICA,  
véase Angulo, 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Programas de equidad en la educación

Los programas de equidad en la educación buscan atraer y retener a los estudiantes en las escuelas y colegios, mediante la reducción de los efectos que tienen las desigualdades económicas y sociales y que pueden ocasionar el abandono del sistema. En la última década la inversión en este rubro fue la que más se expandió, como se mencionó anteriormente. A los programas de equidad de mayor escala se les puede dar seguimiento a través de

las encuestas de hogares<sup>26</sup> y los registros administrativos sobre los beneficiarios. Un análisis en ese sentido mostró que, pese a las dificultades financieras que enfrentaron estos programas durante el 2011, no hubo cambios negativos en cuanto a su cobertura o su enfoque, y siguieron llegando a sus respectivas poblaciones meta. Sin embargo, estudios de fiscalización realizados por la CGR han señalado la persistencia de algunos problemas de gestión en esta materia (recuadro 3.11).

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (Panea), mejor conocido como “comedores escolares”, se dirige principalmente, aunque no de modo exclusivo, a la población escolar. Según datos de las Enaho (cuadro 3.14) la primaria sigue dominando (66% de los beneficiarios en 2011), aunque ha venido perdiendo peso a favor de los estudiantes de secundaria y de preescolar. En los últimos años ha crecido la población atendida por este programa, que por su naturaleza universal –al menos en la educación primaria– es el que registra la mayor cobertura efectiva. Las características de los beneficiarios reflejan una mayor presencia relativa en las regiones periféricas y rurales. Pese a su carácter masivo, el Panea mantiene un elevado enfoque, que no ha dado señas de deterioro ni se ha visto afectado por el cambio de la muestra de la encuesta de hogares (Trejos, 2012b). Los recursos destinados a este programa prácticamente se triplicaron entre 2006 y 2010, pues pasaron de poco más de 11.000 millones de colones a 35.500 millones, incluyendo en su cobertura a escuelas indígenas y unidocentes (MEP, 2011d y 2013a).

Otros programas que buscan la equidad en el sistema educativo son las ayudas monetarias para estudiar (becas y “Avancemos”). Según datos del IMAS et al., en 2011 el programa “Avancemos” cubrió a un total de 185.315 estudiantes pertenecientes a 139.665 familias. Se estima que esta cifra representa un 43,4% de la matrícula del MEP (IMAS et al., 2011). Por su parte las encuestas de hogares revelan que el número de beneficiarios de becas creció en forma acelerada a partir de 2007, con la creación de “Avancemos”, aunque en 2011 se observó una ligera contracción. Las ayudas a los alumnos de secundaria han sido las mayoritarias, aunque han perdido importancia relativa con respecto a las destinadas a primaria. Ello responde al hecho de que, al asumir el IMAS la entrega de las transferencias a los estudiantes de secundaria (en un inicio de manera parcial, y por completo desde 2009), Fonabe acumuló recursos abundantes, pues de hecho aumentó su financiamiento estatal, y los dirigió principalmente a la enseñanza primaria, sin que ello respondiera a un incremento de la demanda o las necesidades de ese nivel educativo, tema que requiere análisis y discusión (Trejos, 2012b).

El perfil de los beneficiarios de estos programas mantiene un sesgo a favor de las zonas más alejadas del centro del país (cuadro 3.14) y el enfoque de las ayudas tiende a concentrarse en los hogares pobres o vulnerables. En 2011 casi la mitad de las transferencias llegó al 20% de las familias más pobres y casi el 80% se quedó en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita.

Cuadro 3.13

### Porcentaje del presupuesto adicional, según escenario

Escenario	Porcentaje del presupuesto adicional <sup>a/</sup>
Escenario 1: Mejorar el acceso al sistema educativo mediante la ampliación de los programas de equidad del MEP	18,8
Escenario 2: Mejorar la calidad del sistema educativo por medio de intervenciones en primaria, secundaria y los colegios técnicos profesionales	91,1
Escenario 3: Universalizar la educación secundaria	32,2
<b>Total de intervenciones</b>	<b>142,1</b>

a/ Se expresa como porcentaje del presupuesto adicional que el MEP recibirá en el año 2014 (524 millones de dólares).

Fuente: Elaboración propia con información de Angulo, 2012.

## Recuadro 3.11

**Problemas en la gestión de los programas de equidad en el sector educación**

En 2011 y 2012, la Contraloría General de la República (CGR) emitió varios informes de fiscalización sobre los programas de equidad que se ejecutan en el sector educación, como “Avancemos”, el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) y el desarrollo de nueva infraestructura educativa. Entre sus hallazgos resaltan problemas de ejecución de los recursos, falta de seguimiento a los beneficiarios y ausencia de estudios de evaluación de impacto de los programas.

En cuanto a la gestión de los recursos para infraestructura educativa, el órgano contralor encontró debilidades en la planificación de los proyectos, tanto en la etapa previa como al inicio del proceso de contratación de las obras, que generan incumplimientos y modificaciones en los plazos y el costo de los trabajos. De los 207 proyectos adjudicados en el período 2008-2011, el 49,3% registra adendas que suman 6.260 millones de colones. En el 45% de estos casos los montos sufrieron cambios de entre el 41% y el 50% de lo pactado originalmente. También existen deficiencias en el control de los recursos que se transfieren a las juntas de educación a través de cuentas de Caja Única del Estado, por lo que una parte de ellos permanece

ociosa por largos períodos. Además se señala que el mecanismo de contratación directa gestionada por las juntas de educación, con la asesoría de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP, no cumple con el objetivo de agilizar los trámites, ya que en promedio el proceso tarda 145 días hábiles.

Con respecto al programa “Avancemos” la CGR advierte que no ha alcanzado la eficacia esperada y presenta debilidades significativas en su ejecución. Una de ellas se refiere al cumplimiento de la condición de permanencia del estudiante en el sistema educativo; en 2011 se entregó la transferencia monetaria a 11.708 jóvenes (6,3% del total) que no contaban con un centro educativo asociado en el sistema de información, y al 77% de ellos se les suspendió el beneficio al verificar que no asistían a ningún colegio y, por ende, no calificaban como población meta. Ni el MEP ni el IMAS han evaluado el programa para conocer su efecto en las tasas de deserción de los beneficiarios, y se desconocen las razones por las que 9.523 alumnos abandonaron el sistema en 2011, a pesar de haber recibido la transferencia. Tampoco se ha realizado un estudio sobre la suficiencia de los montos

de la transferencia por nivel académico, los cuales permanecen iguales desde que el programa entró en operación en 2007, y acumulan una pérdida del 39,3% en su poder adquisitivo, si se considera el efecto de la inflación en estos años.

Por último, la auditoría sobre la eficacia del Fonabe señala que las becas no siempre se aprueban en forma oportuna, pues en muchos casos han transcurrido hasta tres años entre el registro de la información en las bases de datos y la autorización de la Junta Directiva. Al 31 de diciembre de 2011 existían 71.695 becas pendientes de pago, que sumaban un total de 856,5 millones de colones. Al 31 de julio de 2012 no habían recibido el respectivo pago 60.336 beneficiarios, a pesar de que el 73% de las becas fue aprobado por la Junta Directiva en el primer trimestre de ese año. Recientemente se implementó un sistema de información mediante el cual se asignaron 3.500 becas nuevas en 2012, pero no está integrado con el sistema de pagos, lo que genera retrasos que también han sido denunciados por la Defensoría de los Habitantes.

Fuente: CGR, 2011 y 2012a.

Esto en parte es resultado del aumento de las becas para la educación primaria, que tiende a favorecer a las familias más pobres, pues estas son las que registran el mayor número de niños por hogar. Por ello el índice de focalización es mayor en este nivel educativo.

Una investigación realizada para este Informe<sup>27</sup> determinó que, si bien los programas de equidad ayudan a retener a los alumnos en el sistema educativo, no alcanzan a evitar que estos abandonen la escuela o el colegio. En otras palabras, los programas son necesarios, pero no suficientes para evitar la decisión de desertar. Esta última parece estar más asociada a las características del estudiante, a su entorno familiar y a su situación económica (Slon et al., 2012). En primaria, el estudio muestra que la probabilidad de que un niño o niña abandone la escuela es de 1,33%, hecho que es explicado

principalmente por las variables de edad, ser mujer, el mal estado de la vivienda, los años de rezago escolar y el acceso a transporte estudiantil. De todos estos factores, el más significativo es el relacionado con la edad. Así, cuanto mayor es el estudiante, mayor es la probabilidad de que deserte, ya que tiene más posibilidades de encontrar trabajo y además se desmotiva por la brecha entre su edad y la de sus compañeros. En secundaria la probabilidad de abandonar el colegio es de 3,76% y coincidente con los indicadores del MEP. Las variables que explican la deserción colegial son similares a las del abandono escolar: la edad, el sexo, la vivienda en mal estado, además del desempleo del jefe del hogar, que presiona a los demás miembros a conseguir medios para el sustento familiar. También juega un papel importante el clima educativo del hogar, entendido como la escolaridad

promedio de las personas mayores de 18 años que viven en el hogar.

El análisis efectuado permite plantear algunas recomendaciones para el diseño de las políticas educativas. En primer lugar, es importante dar seguimiento a las y los beneficiarios de los programas, por medio de encuestas u otro tipo de instrumentos, a fin de evaluar su asistencia a clases, determinar si deben continuar recibiendo el apoyo y, en el caso de los desertores, conocer las razones que los llevaron a abandonar la escuela o el colegio. Esto permitiría centrar la atención en las características de cada individuo, para procurar su regreso al sistema y, con ello, lograr el objetivo de los programas.

En segundo lugar, el hecho de que los programas de equidad no son suficientes para asegurar la retención escolar plantea el reto de impulsar políticas complementarias, para que los centros educativos

Cuadro 3.14

**Características seleccionadas de los programas de comedores escolares, becas y "Avancemos". 2010 y 2011**

Indicador	Comedores escolares		Becas y "Avancemos"	
	2010	2011	2010	2011
<b>Beneficiarios<sup>a/</sup></b>	550.702	569.069	317.401	308.690
<b>Distribución por nivel de enseñanza</b>	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	6,5	10,6		
Primaria	70,8	65,9	43,2	44,5
Secundaria	22,3	23,0	50,3	49,5
Superior			6,5	6,0
Especial	0,4	0,5		
<b>Perfil de los beneficiarios (porcentajes)</b>				
Mujeres	48,5	48,5	51,0	49,9
De 6 a 11 años	62,1	57,4	32,5	34,7
De 12 a 17 años	33,2	32,8	50,7	55,1
De 18 a 24 años			14,2	9,6
Residen en regiones periféricas	44,4	44,6	48,9	52,7
Residen en zonas rurales	52,0	50,5	55,9	59,1
<b>Distribución por estrato del hogar<sup>b/</sup></b>	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos pobres	38,0	39,9	46,1	48,3
Grupos vulnerables	28,6	29,2	29,4	30,5
Grupos medios	29,2	27,0	23,2	20,1
Grupos acomodados	4,2	3,9	1,3	1,1
<b>Cobertura efectiva</b>				
Entre asistentes a la educación pública	61,1	61,5	40,4	39,4
<b>Índice de focalización<sup>c/</sup></b>	-0,353	-0,375	-0,460	-0,488
Preescolar	-0,372	-0,316	-0,518	-0,556
Primaria	-0,353	-0,389	-0,457	-0,469
Secundaria	-0,349	-0,363	-0,102	-0,130

a/ Se consideran beneficiarios de los comedores escolares los estudiantes que asisten regularmente al comedor gratuito en centros educativos públicos o semipúblicos. Los beneficiarios de las becas son las personas que reciben una beca u otra ayuda monetaria para estudiar.

b/ Calculado con el ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin transferencias estatales en dinero. Los grupos pobres corresponden al primer quintil, los vulnerables al segundo, los grupos medios a los quintiles tercero y cuarto y los acomodados al quinto.

c/ Índices de concentración calculados sobre deciles de ingreso familiar per cápita autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2012b y las Enaho, del INEC.

fortalezcan el apoyo a los estudiantes y compensen las deficiencias de los hogares. Este trabajo implica reforzar la labor del docente en la identificación de casos críticos y la realización de un trabajo diferenciado, no solo con el alumno, sino en coordinación con otras entidades.



>>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EL EFECTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES  
 EN LA DESERCIÓN ESTUDIANTIL,**  
 véase Slon et al., 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Diseño institucional y política educativa

El *Tercer Informe Estado de la Educación* reportó una serie de reformas institucionales que se estaban realizando al interior del MEP, en ámbitos como la gestión administrativa a nivel central y regional, los programas de estudio y los mecanismos de evaluación. Durante el período 2010-2013 la tendencia a introducir innovaciones continuó; hubo avances en algunas áreas, pero en otras imperó la lentitud, e incluso el estancamiento. Son evidentes las dificultades que supone generar cambios en una compleja organización burocrática, plagada de prácticas, estructuras organizativas, leyes y reglamentos cada vez más alejados de las necesidades del desarrollo nacional.

### Avances en la aprobación de nuevos programas de estudio y el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje

Los últimos cinco años han sido particularmente intensos en la aprobación de nuevos programas de estudio por parte del Consejo Superior de Educación (CSE) y en el desarrollo de procesos de diseño, consulta, pruebas piloto, capacitación e implementación de los mismos por parte del MEP. Entre 2008 y 2010 se renovaron los programas de Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas y Educación Física, y se introdujo la enseñanza de la Lógica en el currículo de Español en secundaria y el pensamiento científico por indagación en primero y segundo ciclos, estos últimos promovidos en el marco del programa "Ética, Estética y Ciudadanía".

Entre 2012 y 2013 se aprobaron cuatro nuevos programas, uno de los cuales corresponde a una asignatura central en el currículo, la Matemática; se trata de una reforma integral que abarca todo el sistema y que, por su profundidad, requerirá un proceso de transición de tres o cuatro años para implementarse. Los otros tres son los programas de Educación para la Vida Cotidiana (antes Educación para el Hogar) para tercer ciclo, Español para primero y segundo ciclos y Educación para la Sexualidad y la Afectividad, este último como parte del currículo de Ciencias para el tercer ciclo (cuadro 3.15). Cabe señalar que, luego de postergar por años el abordaje del tema, por primera vez en su historia el país cuenta con un programa sobre sexualidad aprobado por

Cuadro 3.15

**Nuevos programas aprobados por el Consejo Superior de Educación en 2012 y 2013**

Programa	Características
Matemática (2012)	Su principal enfoque es la resolución de problemas. Enfatiza en el trabajo con problemas asociados a los entornos reales, físicos, sociales y culturales, o que puedan ser imaginados de esa manera. Al colocarse en contextos reales, el planteamiento y la resolución de problemas lleva directamente a la identificación, uso y construcción de modelos matemáticos. Se organiza en cinco áreas: Números, Geometría, Medidas, Relaciones y Álgebra y Estadística y Probabilidad. Adopta un enfoque basado no solo en contenidos matemáticos. Se pretende el desarrollo de mayores capacidades ciudadanas para que el estudiante pueda enfrentar los retos del mundo del que forma parte. Abarca todos los ciclos educativos.
Educación para la Vida Cotidiana (2012)	Sus contenidos se articulan en tres ejes temáticos: estilos de vida saludables, riesgos y seguridad personal, ahorro y finanzas personales y familiares. El énfasis está en fomentar prácticas y conductas que permitan el autocuidado y el cuidado de los demás, para lograr personas y entornos inmediatos más saludables –física, mental y financieramente– y seguros.
Educación para la Sexualidad y la Afectividad (2012)	Promueve la madurez afectiva y las relaciones entre las personas. La propuesta está dirigida a la construcción del vínculo humano desde una visión que integra las dimensiones afectiva, corporal y espiritual, y en el marco de la promoción de la madurez emocional. Los ejes del programa son: relaciones interpersonales, cultura, poder y responsabilidad, placer como fuente de bienestar, género, identidad psicosexual, salud reproductiva y derechos humanos.
Español para primero y segundo ciclos (2013)	Los énfasis son la comprensión y la expresión oral, el disfrute de la lectura y el desarrollo de la escritura de una manera progresiva, con ideas y propósitos claros que les permitan a los niños y niñas desenvolverse adecuadamente en las diversas situaciones y contextos de la vida cotidiana, presente y futura. La lectoescritura inicial y el desarrollo de la conciencia fonológica son centrales en la propuesta metodológica para el trabajo en el aula y se conciben como procesos continuos que cubren primero y segundo grados <sup>a/</sup> .

a/ El aprendizaje de la lectura y la escritura se divide en dos unidades que requieren la articulación entre primero y segundo grados. Las evaluaciones en primero serán diagnósticas y se emplearán para atender debilidades de las y los alumnos. Solo en casos especiales, como aquellos en que se reporte una asistencia menor al 80% o cuando los docentes detecten retrasos importantes en la madurez emocional, los niños no podrían avanzar a segundo grado.

Fuente: MEP, 2010, 2011g, 2012d, 2012e y 2012f.

el CSE sin que en su diseño y contenidos haya mediado una entidad de carácter religioso. En general los programas apuntan a la adopción de nuevas metodologías de trabajo en el aula, revisión de las prácticas de evaluación, uso de materiales didácticos con orientaciones para los docentes y promoción de un aprendizaje más activo, enfocado en la resolución de problemas, el trabajo colaborativo y la experimentación. En la mayoría de los casos se han realizado planes piloto y procesos de capacitación de los educadores (E: Calderón, 2013). La puesta en práctica y los resultados de estos cambios deberán evaluarse en los próximos años.

Otra innovación aprobada por el CSE fue el nuevo reglamento de sodas escolares, con el cual se busca promover estilos de vida más saludables mediante cambios en los tipos de productos que se venden en esos establecimientos. Aunque la iniciativa generó reacciones negativas de los sectores comercial e industrial, y motivó la presentación de recursos de amparo, estos no prosperaron y el reglamento se puso en práctica. Lo novedoso es que, en adelante, cualquier modificación que se quiera hacer tendrá que ser aprobada de

nuevo por el Consejo, situación que protege a este instrumento de futuras presiones y asegura su permanencia.

En lo que con cierne a los ambientes de aprendizaje en los centros educativos, entre las principales acciones de política educativa figuran la continuidad del Festival Estudiantil de las Artes (FEA), la creación del programa “Convivir” y el apoyo a los gobiernos estudiantiles, todas ellas iniciativas de la nueva Dirección de Vida Estudiantil (MEP, 2011d).

#### *Reformas político-administrativas: simplificación de procesos avanza a paso lento*

Los cambios administrativos introducidos en el MEP entre 2007 y 2010 pusieron en evidencia la necesidad de promover reformas complementarias, a fin de consolidar los procesos emprendidos en una estructura institucional caracterizada por una alta resistencia al cambio. Las acciones fueron posibles gracias a la continuidad del Ministro en su puesto por una administración más, hecho inédito en la historia del sector.

Mediante la promulgación del decreto ejecutivo 36451, publicado en *La Gaceta* en marzo de 2011, se puso en marcha una nueva organización administrativa en las

oficinas centrales. En este proceso destaca la creación del Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, que se sumó a los Viceministerios Académico y Administrativo ya existentes. Con esta la instancia se busca balancear las cargas de trabajo y la concentración de funciones que se venía dando en el Viceministerio Administrativo, el cual a partir de ahora se enfocará en tres áreas: recursos humanos, infraestructura y equipamiento; programas de equidad y equipamiento tecnológico (MEP, 2011d). Como órganos asesores del despacho del Ministro se establecieron la Dirección de Vida Estudiantil y la Contraloría de Derechos Estudiantiles, adscritas al Viceministerio Académico, una novedad en una estructura históricamente basada en el control y la jerarquía sobre los estudiantes. Otros cambios relevantes en el Viceministerio Académico son la simplificación de la Dirección de Desarrollo Curricular<sup>28</sup>, la creación del Departamento de Educación Intercultural, el traslado del Departamento de Salud y Ambiente a la Dirección de Vida Estudiantil, y del Departamento de Bibliotecas Escolares, el Centro de Recursos de Aprendizaje y el Centro de Gestión y Producción de

Recursos Tecnológicos, a la Dirección de Recursos Tecnológicos (MEP, 2011d)<sup>29</sup>.

También continuó la reestructuración a nivel regional (decreto 35513-MEP), en un proceso que, en concordancia con la política sobre el centro educativo de calidad, tiene entre sus objetivos favorecer la autonomía de las escuelas y colegios; esto implica la reorganización geográfica y administrativa de las direcciones regionales y la redistribución de trámites y servicios hasta ahora concentrados en el nivel central. El avance en este ámbito ha sido lento. En 2010 se crearon cuatro direcciones regionales, para un total de veintisiete en todo el país; estas corresponden a San José Norte, San José Oeste, Educación Peninsular y Sulá, en Talamanca (MEP, 2011d). Aunque entraron en operación, estas instancias han tenido problemas por la falta de nombramientos de los equipos técnicos, lo que a su vez se debe a las restricciones fiscales que han afectado al Ministerio. En 2011 se estableció también la Comisión Técnica de Recursos Indígenas, para la atención de las necesidades técnicas y administrativas de los centros ubicados en territorios indígenas.

#### *Nuevo modelo de supervisión: control versus autonomía*

Entre los cambios administrativos impulsados al interior de las direcciones regionales destaca el esfuerzo por renovar el modelo de supervisión, que ha estado vigente por más de tres décadas. A este respecto, un estudio efectuado por el MEP determinó que la supervisión, como nivel organizativo, tenía más de veinte años de no ser evaluada. Frente a esta situación, se propuso pasar de un esquema burocrático, basado en el poder central del superior y caracterizado por la duplicación de funciones, a un modelo orientado hacia la gestión y la promoción de la autonomía relativa de los centros educativos y las direcciones regionales (Francis, 2012).

El nuevo modelo, establecido mediante el decreto ejecutivo DE-35513-MEP de 2009, tiene impacto directo sobre las veintisiete direcciones regionales y los 192 circuitos escolares con sus respectivos supervisores. La principal función de estos últimos es velar por el cumplimiento de la política educativa y las disposiciones legales,

técnicas y administrativas que regulan la operación de las escuelas y colegios. Entre sus labores, las de mayor incidencia son la supervisión y asesoría en la interpretación y ejecución de la política educativa (planes, programas, ofertas educativas y disposiciones emitidas a nivel central y regional) así como el apoyo a las y los directores en la planificación, organización y administración de las instituciones. De acuerdo con la política que define el centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense, la gestión de las escuelas y colegios, tanto en sus aspectos técnicos como administrativos, es responsabilidad de los directores de esos planteles. Por esta razón se ha dispuesto que cada oficina de supervisión se ubique en el circuito escolar correspondiente, con la idea de que el supervisor realice sus tareas en la zona de influencia del circuito y apoye de cerca a las y los directores (Francis, 2012).

De acuerdo con 31 directores consultados, este enfoque genera beneficios como los siguientes: actividades periódicas de capacitación, acompañamiento en la planificación y la gestión curricular y administrativa, recomendaciones para corregir deficiencias, procesos de comunicación más ágiles, gracias a la diversificación de los medios utilizados, sobre todo la Internet, y espacios de integración que facilitan esfuerzos coordinados e intercambios, lo que a su vez permite una mayor incidencia regional (Francis, 2012)<sup>30</sup>.

Aunque el nuevo modelo de supervisión ha sido bien recibido por los directores, hasta el año 2011 tres factores afectaban su implementación: i) la falta de un manual de supervisión de centros educativos, ii) la carencia de recursos para su adecuado funcionamiento y iii) los focos de resistencia que aún prevalecen entre grupos que se aferran al esquema anterior. Con respecto al primer punto, el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional asumió la responsabilidad de preparar el manual, con el apoyo de los supervisores que representan a las veintisiete direcciones en el Consejo Asesor Regional. Sin embargo, tres años después de emitido el decreto que estableció el nuevo modelo, el manual no se había formalizado y su elaboración se ha complicado por la

dificultad que implica hacerlo consistente con las distintas normas que inciden en el proceso educativo (E: Sánchez y Alpízar, 2012). La falta de ese instrumento causa incertidumbre, pero sobre todo inactividad, pues no existen las especificaciones requeridas en términos de protocolos y otros mecanismos (Francis, 2012).

Por otra parte, el panorama de restricción fiscal en el Gobierno genera problemas para la implementación del modelo. La asignación de recursos para dotar de personal a las nuevas direcciones regionales se truncó y provocó desajustes en el curso normal de atención (Francis, 2012). A esto se suma el hecho de que el tema de la supervisión, sus alcances y su prospectiva no ha sido parte de la agenda del Consejo Superior de Educación (E: Rojas, 2012; Francis, 2012). En términos de cambio cultural, está en marcha un proceso de transición en el que coexisten el enfoque tradicional y las visiones transformadoras. Aun estando normadas por las mismas reglas, existen tres concepciones de la supervisión, a saber: i) la “policial”, en la que los supervisores son controladores y se sienten dueños de los distritos, ii) la “transformadora”, con supervisores que promueven el acompañamiento para la mejora continua, y iii) el *laissez faire* de aquellos que dejan pasar todo y convierten los circuitos en tierra de nadie (Francis, 2012).

Los requerimientos del nuevo modelo incluyen la formación de capacidades como liderazgo, gestión, trabajo en equipo, entre otras, así como la definición precisa de las funciones y las acciones, para poder establecer las rutas de desarrollo de la supervisión. Sin embargo, la ausencia de procesos formales de inducción y formación profesional, la falta de un manual que haga operativas las propuestas, la escasez de recursos y la resistencia cultural son obstáculos que dificultan la concreción del nuevo esquema, con lo cual se corre el peligro de continuar con las prácticas del modelo anterior, basado en el control.



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EL MODELO DE SUPERVISIÓN DEL MEP,  
véase Francis, 2012, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### *Menos papeleo y nuevas normas de evaluación: pasos incipientes*

A finales de 2011 el MEP emitió la directriz “Más educación, menos papeleo, disposiciones sobre el planeamiento didáctico”, en la que se empieza por reconocer la sobrecarga laboral de los actores de los centros educativos, ya reportada en el Tercer Informe. Esa situación es el resultado de una serie de disposiciones, prácticas institucionales y mecanismos de control y supervisión innecesarios o ineficaces, que se han afianzado en el sistema, generan exceso de trabajo y obstaculizan la labor principal de las y los docentes. La directriz simplifica sobre todo el planeamiento didáctico, en el cual se solicita incluir únicamente los objetivos o aprendizajes por lograr, un desglose de las actividades de mediación, las estrategias de evaluación, y el cronograma. Además se indica que su elaboración será trimestral y solo deberá presentarse al director o directora de la institución y no, como en el pasado, a otras instancias superiores, como el supervisor. En un ejercicio exploratorio realizado para este Informe entre agosto y septiembre de 2012 se consultó a 73 directores de centros educativos de la GAM y se encontró que, si bien un porcentaje significativo no había avanzado en la aplicación de la directriz, la mayoría reconocía aspectos positivos en ella.

Otro tema relevante consultado fue la opinión de los directores sobre las nuevas normas de evaluación que, entre otras cosas, permiten a los estudiantes repetir solo las materias que reprueban, mientras avanzan hacia el nivel siguiente en las asignaturas aprobadas. Un 23% de los 73 directores entrevistados estima que la medida debe mantenerse, pero con mejoras, en tanto que el 60% cree que se debe volver al sistema anterior.<sup>31</sup> Cuando se les preguntó acerca de los efectos positivos de la reforma destacaron la reducción de la deserción y el hecho de que los alumnos y sus familias deben asumir una actitud de mayor compromiso. Entre los aspectos negativos sobresalen los problemas administrativos, el descontrol de horarios, el ausentismo y dificultades asociadas al uso del tiempo y la identidad de los jóvenes en el colegio.

En cuanto a las condiciones y recursos necesarios para el éxito de la medida, se señalan cuatro principales: mejora en la infraestructura de los centros, más personal

administrativo, fortalecimiento de los servicios de orientación y acciones de apoyo a los estudiantes. Sobre esto último algunos centros educativos han desarrollado buenas prácticas, y un ejemplo de ello es el Liceo de Moravia, en San José, un colegio académico que tiene 1.350 estudiantes y más de ochenta docentes, donde se ha puesto en ejecución un sistema de seguimiento a los alumnos con historial de ausentismo. Se organizan talleres de trabajo con los padres y los estudiantes, en los que se busca que los jóvenes asuman sus responsabilidades, a la vez se les ofrece apoyo en técnicas de estudio. Estas acciones, según el director, han contribuido a disminuir la deserción y mejorar el rendimiento (E: Chávez, 2013).

A futuro sería conveniente que el MEP, o una entidad externa, seleccione una muestra representativa de centros educativos y efectúe una evaluación de los resultados de las nuevas normas de evaluación de los aprendizajes, a fin de tener elementos de juicio más sólidos para precisar los cambios que deben realizarse, preservando la idea principal que dio origen a la reforma, y que es beneficiar a los estudiantes por medio de alternativas que permitan reducir el fracaso, la repitencia y la exclusión.

### *Legislación educativa requiere actualización*

Los esfuerzos de renovación al interior del MEP tienen lugar en el contexto de un marco jurídico desactualizado, que requiere una profunda revisión de cara a las nuevas necesidades y desafíos del país. Un repaso de las leyes producidas en el sector educativo entre 1949 y 2011 permitió identificar varios aspectos que merecen atención. El primero es que la mayor parte de la normativa que define la estructura actual del sistema (doce leyes en total) se promulgó entre 1949 y 1982. El segundo es que la legislación emitida en los años noventa se dirigió fundamentalmente a atender asuntos específicos, como la creación de fondos especiales; las disposiciones más destacadas fueron la reforma al artículo 78 de la Constitución, que declara universal la educación preescolar, y la fundación del Micitt. Por último, el período 2000-2011 se distingue por ser el que menos legislación ha generado (seis leyes en total), pero también por llevar adelante esfuerzos que

apuntan a velar por la calidad del sistema y su afianzamiento como responsabilidad del Estado, a través de acciones como la creación del Sinaes, la reforma del Conesup, la declaratoria de la obligatoriedad de la educación diversificada y la asignación del 8% del PIB para el financiamiento de la educación.

Entre los temas que requieren revisión cabe citar la conformación del CSE, la actualización de la Ley de Carrera Docente, los procesos de contratación y la relación MEP-Servicio Civil, así como el papel del Conesup (Arce, 2012).



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA EN COSTA RICA, véase Arce, 2012, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Desafíos y agenda de investigación

Los hallazgos de este capítulo permiten plantear un conjunto de desafíos nacionales en materia de política educativa y agenda de investigación para los próximos años, a saber:

- Concretar el mandato constitucional de asignar el 8% del PIB a la educación a partir del año 2014.
- Hacer efectiva la obligatoriedad de la educación diversificada, mediante estrategias focalizadas en los sectores más problemáticos.
- En el marco de los nuevos programas de estudio, mejorar el rendimiento de los estudiantes en aquellas áreas en las que muestran bajos desempeños según las pruebas diagnósticas de tercer ciclo y las pruebas PISA.
- Intensificar la aplicación de estrategias de atención diferenciadas según tipo de población, zonas y centros educativos, para reducir la tasa de exclusión a un dígito, especialmente en séptimo año.
- Incrementar el número de escuelas de horario ampliado.
- Desarrollar una política de Estado en materia de la formación profesional docente.
- Generar un nuevo modelo de desarrollo profesional que optimice el uso de los

recursos y propicie los cambios que se requieren, a la luz de los nuevos programas de estudio.

- Diseñar criterios y mecanismos estandarizados para evaluar la calidad y el mantenimiento de la infraestructura educativa.
- De cumplirse el mandato constitucional de destinar el 8% del PIB a la educación, elaborar una estrategia de mediano plazo que defina claramente cómo y en cuáles áreas y rubros se usarán los nuevos recursos, así como mecanismos de evaluación de resultados.

Entre los temas por profundizar en los próximos Informes figuran los siguientes:

- Asimilación y aplicación de los nuevos planes de estudio por parte de los docentes.
- Impacto de los nuevos programas en los ambientes de aula y en las destrezas de las y los estudiantes.
- La adaptación (o no) de las editoriales que producen libros de texto a los nuevos programas de estudio.
- Efectos de las formas de contratación en el desempeño cotidiano de los docentes de secundaria.

- Mecanismos de contratación y evaluación docentes.
- Dinámicas y condiciones de trabajo de las direcciones regionales.
- Avances y limitaciones de la gestión por resultados en los centros educativos.
- La conectividad en los centros educativos y las nuevas metodologías de aprendizaje en el aula y el hogar.

**La preparación del documento** de base de este capítulo estuvo a cargo de Carlos Castro.

**La edición técnica final** la efectuaron Isabel Román, Natalia Morales y Dagoberto Murillo.

**Se prepararon los siguientes insumos:** “Desarrollo y desafíos de las adecuaciones curriculares en el sistema educativo costarricense”, de Lady Meléndez, Melania Aragón, Felicia Benavides, Evelyn Fuentes, Evelyn Hernández, Linda Madriz, María Gabriela Marín, Jorge Montero (UNED) y Antonella Mazzei (Programa Estado de la Nación); “Evolución y desempeño de los centros educativos indígenas”, de Carlos Borge; “Vigencia, alcances y desafíos del modelo de supervisión del MEP”, de Susan Francis; “Educación técnica”, de Jennyfer León; “Legislación educativa en Costa Rica”, de Celín Arce (UNED); “¿Protegen los programas sociales de la deserción educativa en Costa Rica?”, de Pablo Slon, Juan Rafael Vargas y Fundación Acción Joven; “Valoración del PIAD como instrumento de apoyo a la gestión de los colegios, según los actores de los centros educativos”, de Virginia Sánchez; “Necesidades de capacitación de los docentes de Informática Educativa”, de Olga Ligia Brenes, y “La ruta hacia la apropiación de las TIC en los educadores costarricenses”, de Magaly Zúñiga, Olmer Núñez y Leda Muñoz (FOD); “Vulnerabilidad a eventos naturales y antrópicos de los centros educativos” y “Formas de atención de la demanda de infraestructura educativa y calidad de los ambientes de aprendizaje que se construyen: casos de estudio en colegios de la GAM”, de Rosendo Pujol, Karla Barrantes, Eduardo Pérez, Leonardo Sánchez y Delio Robles (ProDUS-UCR); “Índice de oportunidades educativas: un indicador resumen de la equidad en la educación”, de Juan Diego Trejos (IICE-UCR); “Desigualdades distritales en la formación y en el acervo de capital humano 2000-2011”, de Juan Diego Trejos e Inés Sáenz (IICE-UCR); “Violencia en los colegios: características, factores explicativos y efectos”, de Valeria Lentini, Julia Borbón (†), Cathalina García (Unimer), Jorge Vargas y Jennyfer León (Programa Estado de la Nación); “Aportes a la política educativa para Costa Rica de los gremios magisteriales

en el siglo XXI”, de Guido Barrientos (Programa Estado de la Nación) y Guillermo García (ANDE); “El 8% constitucional a la educación: escenarios alternativos para el uso del presupuesto adicional”, de José Eduardo Angulo; “Valoración de los docentes sobre la formación profesional”, de Vera Brenes y Juan Carlos Vanegas; “Exclusión educativa en zonas rurales del país: principales rasgos y factores asociados: los casos de Limón y San Carlos”, de William Brenes, René Martorell y Juan Carlos Vanegas; “Desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado”, de Carlos Castro; “Costa Rica en las pruebas PISA 2009 de competencia lectora y alfabetización matemática”, de Eiliana Montero, Shirley Rojas, Evelyn Zamora y Ana María Rodino; “Factores asociados al rendimiento académico de los estudiantes de noveno año en la prueba diagnóstica de Español de tercer ciclo de la educación general básica”, de Olga Muñoz; “Índice de situación educativa”, de Dagoberto Murillo; “Factores asociados al rendimiento académico en Matemática en el tercer ciclo de la educación general básica: un estudio multinivel”, de Yesenia Oviedo.

**Además se recibieron los siguientes aportes especiales:** “Caracterización de la población nini (no estudian ni trabajan)”, de Antonella Mazzei, Programa Estado de la Nación; “Clasificación de los colegios con base en indicadores de calidad educativa”, de Luis Rojas, UCR; “El desarrollo profesional de los docentes en el contexto del Plan de los 200 días”, de la Comisión de Decanas y Decano de Educación del Conare; “Causas del fracaso escolar en el primer ciclo de la educación primaria costarricense y recomendaciones al MEP (2011)”, de Marielos Murillo, Escuela de Preescolar de la UCR; “Comentarios en torno al estudio *Oferta curricular del tercer ciclo de la educación general básica y la educación diversificada*”, de Carlos Retana, UNA/UCR; Informe preliminar del monitoreo Nacional de Inglés, de la Fundación Costa Rica Multilingüe; “La memoria y el lenguaje en los procesos de aprendizaje”, de Cristina D’Alton y los miembros del Programa de Investigación en Fundamentos de la Educación a Distancia (Proifed) de la UNED.

**Se agradece la información** provista por Marta Blanco y Jennifer Soto, de la Fundación Costa Rica Multilingüe; Fernando Bogantes, Luis Aguilar y Silvia Rojas, de la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras; Eliécer Ramírez, del Departamento de Análisis Estadístico y Félix Barrantes, Lilliam Mora y Pablo Mena de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, todos ellos del MEP; Luis Felipe Obregón y Olmer Núñez, de la Fundación Omar Dengo; Joaquín Arguedas, Francisco Chang y Karina Solís, de la Dirección General de Servicio Civil; Leda Flores y Carmen Brenes, del INA.

**Especial agradecimiento** a Leonardo Sánchez y Rosendo Pujol, de ProDUS-UCR, por su apoyo en la georreferenciación de los centros educativos y la elaboración de los mapas.

**Los talleres de consulta** se llevaron a cabo los días 25 de septiembre, 2 y 3 de octubre de 2012, con la participación de: Gilda Aguilar, Jeison Alfaro, Marielos Alvarado, Patricia Alvarado, Melania Aragón, Jorge Araya, Celín Arce, Félix Barrantes, Felicia Benavides, Carlos Borge, Eida Calvo, Carmen Camacho, Grettel Camacho, Rosa Carranza, Jorge Cartín, José Castillo, Alexander Castro, Carlos Castro, Lupita Chaves, Rigoberto Corrales, Jorge Cruz, Emma Durán, Carlos Echeverría, Virginia Elizondo, Sandra Esquivel, José Estrada, Lisandro Fallas, Héctor Ferlini, Marley Fernández, Severiano

Fernández, Paul Fervoy, Alicia Fonseca, Guillermo Fonseca, Susan Francis, Eugenio Fuentes, Evelyn Fuentes, Marcelo Gaete, Leila Garro, Alberto González, Daniel González, Rebeca Gu, Alejandra Guevara, Marcos Guevara, Miguel Guevara, Eugenio Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Josefa Guzmán, Evelyn Hernández, Ramiro Herrera, Rolando Herrera, Bárbara Holst, David Johnson, Jennyfer León, Jorge Lépiz, Linda Madriz, María Marín, Noemy Mejía, Lady Meléndez, Jorge Montero, Elena Montoya, Olivia Mora, Bignory Moraga, José Morales, Leda Muñoz, Dagoberto Murillo, Tatiana Navarro, Flora Nieto, Carlos Olivas, Jorge Porras, Maybel Quirós, Laura Ramírez, Carlos Retana, Yarith Rivera, Rose Mary Rodríguez, Janet Rojas, Silvia Rojas, Isabel Román, Satya Rosabal, Kenneth Salas, María Eugenia Salas, Irene Salazar, Lorena Salazar, Max Salazar, Virginia Sánchez, Anabelle Sancho, Irenen Satherland, Eduardo Sibaja, Pablo Sisfontes, Julieta Solórzano, Adrian Soto, Ronald Soto, Fernando Varela, Claudio Vargas, Ileana Vargas, Jorge Vargas, Maribel Vargas, Vera Vargas, Ricardo Vindas, Trino Zamora y María Zárate.

**La revisión y corrección de cifras** fue realizada por Dagoberto Murillo y Jennyfer León.

## Notas

- 1 Las subregiones son una división intermedia entre el cantón y la región. Fueron delimitadas en 1979 por geógrafos de la desaparecida Oficina de Planificación (Ofiplan).
- 2 En 2011, del total de estudiantes matriculados 41.903 eran extranjeros y 32.137 eran nicaragüenses. Esta cifra se ha reducido en los últimos años, pues luego de aumentar de 23.382 extranjeros en 1998 a 45.899 en 2004, comenzó a disminuir de manera paulatina (MEP, 2011d). Esto indicaría un estancamiento de la población inmigrante y un descenso en la llegada de nuevos habitantes. El Censo de 2011 registra una cifra más alta, de 37.232 estudiantes nicaragüenses en la educación regular. Sin embargo, resulta más significativo el número de hijos de hogares con jefe nicaragüense que asisten a la educación, que asciende a 70.873 (E: Castro, 2012).
- 3 La unidad de análisis es el distrito, por lo que los indicadores reflejan el promedio distrital. Los datos provienen de las bases de datos de los censos de población del INEC. El uso del distrito introduce dos limitaciones. Por una parte, existen unos distritos muy pequeños en términos de su población en edad de estudiar, lo que puede aumentar la variabilidad de los indicadores. Por otra parte, la comparación intercensal implica trabajar con un número distinto de distritos entre 2000 y 2011.
- 4 Se obtiene al calcular el número total de años-alumno que pasaron en la escuela los graduados (sumatoria de los años utilizados por cada estudiante que aprueba un curso lectivo en cada uno de los años cursados) dividido entre el número de graduados.
- 5 Esta medida compara el número óptimo de años que se requieren en ausencia de repetición y deserción, con el número de años empleados por una cohorte para que una cantidad determinada de sus estudiantes egrese del nivel de enseñanza. Su valor máximo es 1 (caso óptimo) y cuanto menor sea, más amplia será la diferencia entre el número ideal de años y los años efectivamente empleados y, por lo tanto, menor será la eficiencia.
- 6 En el nivel emergente se ubican los estudiantes que no demostraron las habilidades necesarias para ocupar un lugar en el nivel 1 de complejidad.
- 7 Los niveles considerados son: Nivel 1: capacidad del examinado para usar las operaciones de carácter instrumental básicas de una asignatura dada (reconocer, describir, ordenar, parafrasear textos e interpretar los conceptos, entre otros), con el fin de traducir en forma literal las propiedades esenciales en que se sustenta. Nivel 2: capacidad del examinado para establecer relaciones de diferentes tipos a través de conceptos, representaciones gráficas y procedimientos, en los que, además de reconocer, describir e interpretar, deberá aplicarlos a una situación cotidiana planteada, enmarcada en contextos que tienen una vía de solución conocida y reflexionar sobre sus relaciones internas. Nivel 3: capacidad del examinado para resolver problemas propiamente dichos, crear textos, realizar ejercicios de transformación, identificación de contradicciones y búsqueda de asociaciones por medio del pensamiento lateral, entre otros, en los que la vía, por lo general, no es conocida para la mayoría de los examinados y donde el nivel de producción es más elevado (MEP, 2012c).
- 8 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 9 De acuerdo con el Cenarec, las adecuaciones de acceso consisten en modificaciones o provisión de recursos especiales, materiales o de comunicación, dirigidos a algunos

- alumnos (en particular aquellos que tienen deficiencias motoras, visuales y auditivas) para facilitarles el acceso al currículo regular o, en su caso, al currículo adaptado. Las adecuaciones significativas corresponden a la eliminación de contenidos esenciales y objetivos generales que se consideran básicos en las distintas asignaturas y la consiguiente modificación de los criterios de evaluación. Esta modalidad requiere un análisis exhaustivo, ya que implica cambios sustanciales al currículo oficial. Por último, las adecuaciones no significativas, que no alteran sustancialmente el currículo, son las acciones que realizan los docentes para ofrecer situaciones de aprendizaje adecuadas a las necesidades de los alumnos. Esto incluye la priorización de objetivos y contenidos, así como ajustes metodológicos y evaluativos (Cenarec, 2005).
- 10 Este indicador puede mejorar por avances en el logro, por reducciones en la desigualdad o por ambos. También puede mejorar si un mayor logro compensa los aumentos en la desigualdad, o si deterioros en el logro son compensados por reducciones en la desigualdad (Trejos, 2012a).
  - 11 Se entiende por segregación una distribución desigual de los grupos en el espacio, en la cual determinados sectores, homogéneamente concentrados, ven reducidas sus posibilidades de acceso a recursos (Itzcovich, 2011).
  - 12 Solo tiene un distrito (Parrita).
  - 13 Las instituciones se clasifican como centros de dirección 1, 2 y 3, según el número de alumnos que reciben.
  - 14 Para llegar a este resultado se segmentó a los estudiantes utilizando la técnica estadística del análisis de conglomerados bietápicos.
  - 15 En la Constitución Política de 1949 se dispuso la creación del Régimen de Servicio Civil como ente encargado de regir el empleo público. Este mandato se concretó mediante el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581) en 1953.
  - 16 El cuestionario es elaborado por la Dirección de Recursos Humanos del MEP y se denomina "Evaluación y calificación de servicios del personal docente". Si la persona evaluada no está de acuerdo con la calificación obtenida puede apelar ante el Tribunal de la Carrera Docente. Si la calificación es de insuficiente o inaceptable, se puede iniciar un procedimiento de despido (MEP, 2012b).
  - 17 Un dato relevante de estas escuelas es que suelen mostrar un porcentaje de repitentes menor que el promedio nacional (4,4% versus 5,8%; MEP, 2011c).
  - 18 Adicionalmente se creó el "Programa de dos años", dirigido a estudiantes que terminaron la secundaria y ganaron todas las asignaturas académicas de un colegio académico, pero perdieron alguna prueba de bachillerato y no ingresaron a la universidad. Se les da la oportunidad de asistir a un colegio técnico y sacar una carrera (MEP, 2013a).
  - 19 Es importante aclarar que se trata de la aprobación de nuevas especialidades y que no todas cuentan necesariamente con matrícula reportada, como es el caso de desarrollo de software y soporte bilingües, y producción gráfica.
  - 20 La nota de presentación es el promedio de las calificaciones obtenidas por el estudiante en las asignaturas académicas en décimo, undécimo y los dos primeros trimestres de duodécimo año.
  - 21 En cuanto a la enseñanza de Inglés, si bien se ha avanzado en el diseño de algunas modalidades bilingües, un estudio sobre el dominio de ese idioma a nivel nacional identificó que es un área aún por fortalecer en los colegios técnicos (Fundación CRML, 2012).
  - 22 Se validaron los programas bilingües de Accounting, Computer Science in Software Development & IT Support, Computer Networking y Service Sector Executive.
  - 23 El índice de situación educativa es un indicador del conjunto de factores que configuran la infraestructura material e intelectual de la oferta educativa en una unidad espacial, en un momento determinado. Está constituido por indicadores que proporcionan información relacionada con las siguientes dimensiones: acceso (matrícula), proceso (repitencia y deserción), infraestructura física, tecnologías de información y comunicación, preparación docente (titulación) y logro (rendimiento) del sistema educativo formal en primaria y secundaria. Para el análisis de los territorios indígenas se excluyó la dimensión de acceso por falta de información de la población en edad de asistir.
  - 24 La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al Gobierno General, así como entidades que no eran parte del sector social en el pasado; también se suprimen gastos de organismos que, aunque forman parte del sector social, no realizan gasto social. Además se agregan entes que no se consideran parte del sector social (como el IDA) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores. Por último, se efectúa una consolidación a nivel del sector social. Para más detalles metodológicos, véase Trejos (2012b).
  - 25 No todas las prioridades fueron incluidas en los ejercicios realizados y se reconoce que hay un sesgo hacia lo que resulta más fácil de cuantificar con la información disponible. Cabe indicar que esta investigación es producto de un trabajo conjunto. Además de suministrar información, las y los funcionarios del MEP brindaron apoyo técnico para la realización de estimaciones de costos y la recolección de los datos necesarios para efectuar las proyecciones, tanto de los centros educativos como de las dependencias del Ministerio. El proceso de consulta y validación de resultados se llevó a cabo en sesiones de trabajo, talleres y entrevistas (Angulo, 2012).
  - 26 Este análisis enfatiza en los principales cambios que se dieron entre 2010 y 2011, por dos razones. La primera tiene que ver con el cambio metodológico que se dio en las encuestas de hogares a partir del año 2010, cuando la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) fue sustituida por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), y que pueden presentar algunos problemas de comparación entre ambos instrumentos. La segunda razón es que el capítulo 3 del *Tercer Informe Estado de la Educación* incluyó un amplio análisis de los programas de equidad para la última década.
  - 27 La investigación llevó a cabo un estudio de panel (que permite dar seguimiento al mismo individuo y conocer su comportamiento a lo largo del tiempo) para conocer cuántos de los estudiantes que asistían a secundaria en 2010 seguían haciéndolo un año después, o cuántos habían abandonado, y si estos comportamientos estuvieron asociados al hecho de recibir o no los beneficios de un programa de equidad en 2010 y 2011.
  - 28 Las funciones de orientación educativa y vocacional, así como el desarrollo de los temas transversales del currículo, que antes realizaba esta Dirección, pasaron al Departamento de Educación de Primero y Segundo Ciclos y el Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada (MEP, 2011d).

- 29 Todos estos cambios llevaron a derogar el decreto ejecutivo 34075-MEP, del 2007, en el cual se definió un plan de reestructuración de las oficinas centrales del MEP para reducir la fragmentación institucional.
- 30 Estos esfuerzos se organizan mediante un Consejo de Supervisión de Centros Educativos presidido por el director o directora regional. Su quehacer se fundamenta en la planificación, pues tiene como responsabilidades el apoyo para la formulación del plan anual operativo, el presupuesto anual (instrumentos de gestión organizacional de las direcciones regionales) y el Programa Regional de Supervisión, que establece las acciones por desarrollar, como visitas colegiadas y actividades de intercambio, entre otras. Este Consejo, a su vez, está representado en el Consejo Asesor Regional, en el cual se busca articular el trabajo de la Dirección Regional, el Departamento de Asesoría Pedagógica, el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros y el Departamento de Supervisión de Centros Educativos (Francis, 2012).
- 31 Estos resultados coinciden con los hallazgos de una encuesta realizada por la CGR a nivel nacional, en la cual el 63% de los docentes señaló que la capacidad de su colegio para aplicar este sistema es baja o muy baja y el 74,2% se manifestó a favor de su eliminación (CGR, 2011).

