

MINIFOROS TEMATICOS

Enfoques y posiciones en opinión de personas expertas

En su labor de dar seguimiento a la evolución del país desde la óptica del desarrollo humano sostenible, y en estrecha relación con los principios que constituyen su marco conceptual -equidad social, crecimiento económico con ampliación de oportunidades para la población, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento de la democracia-, el Informe Estado de la Nación ha identificado y analizado con rigurosidad, a la luz de los datos e indicadores disponibles y con base en los hallazgos de una amplia red de investigadores, algunos de los desafíos más relevantes para el proceso de desarrollo nacional. De este modo, en sus entregas anuales, el Informe ha podido presentar una visión de procesos en marcha, abordajes posibles y vías por las que Costa Rica podría orientarse en la búsqueda de soluciones a sus problemas más apremiantes.

Para complementar ese esfuerzo, el Undécimo Informe se propuso realizar un ejercicio indagatorio y sistemático acerca de los diversos enfoques y posiciones que, en relación con desafíos específicos, pueden aportar las y los especialistas en torno a cuatro temas concretos. El resultado son los "miniforos" que conforman esta sección, y que dan cuenta de varias sesiones de grupo y entrevistas realizadas con el fin de conocer diferencias y convergencias con respecto a los problemas seleccionados, sus causas, implicaciones y posibles acciones para atenderlos.

Los temas seleccionados en esta edición son:

- Principales requerimientos que tiene hoy el país para ratificar la educación como una política universal.
- Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia.
- Protección y gestión de aguas subterráneas.
- Papel de los medios de comunicación en una democracia.

La sistematización del material así obtenido implicó un esfuerzo de ordenamiento y síntesis analítica en varios pasos, a partir del registro y transcripción de las deliberaciones de los grupos y las entrevistas individuales, hasta lograr dos productos: una matriz temática de los asuntos abordados por las personas consultadas, que está disposición del público en el sitio www.estadonacion.or.cr/ponencias, y un recuento de los hallazgos generados por el intercambio de opiniones, que se expone a continuación. Cada "miniforo" contiene un resumen de las ideas y argumentos planteados en las sesiones, organizados según ejes temáticos, así como una breve exposición de los principales resultados de los debates.

El Programa Estado de la Nación agradece la valiosa participación de las personas expertas que contribuyeron al análisis de los temas seleccionados. La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

MINIFORO

Principales requerimientos que tiene hoy el país para ratificar la educación como una política universal

Si bien Costa Rica ha tenido avances significativos en los esfuerzos por garantizar el derecho a la educación pública, diversas situaciones señalan la persistencia de obstáculos y desafíos, particularmente en la aspiración de universalizar la enseñanza secundaria, esto es, los ciclos tercero y diversificado de la educación general básica. El tema remite en primera instancia a problemas de cobertura. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo humano la cuestión se torna más compleja y pone de manifiesto su importancia crítica para lograr mejoras sostenidas en la equidad. Así, a las notorias brechas internas del sistema educativo se agregan problemas en la concepción, estructura, funcionamiento y dotación de recursos de los programas orientados a favorecer la equidad y el acceso. También afloran aspectos fundamentales al considerar los vínculos entre la calidad de la oferta educativa y las aspiraciones de universalización: la formación de las y los docentes, la pertinencia y relevancia curriculares, la importancia crucial de una política educativa de Estado, las limitaciones de una institucionalidad desgastada e ineficaz para enfrentar una transformación urgente y decisiva para el bienestar, la plena realización vital y el disfrute de los derechos de las actuales y las futuras generaciones.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para aten-

der los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo y entrevistas, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Se obtuvo la opinión experta de diversas personas en torno a seis ejes temáticos: abordaje del problema, parámetros para medir el alcance de la universalización de la secundaria, relación con otros objetivos sociales, obstáculos, factores de calidad y financiamiento. De esta manera se logró reunir las apreciaciones, propuestas y hallazgos que se consignan seguidamente.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este “miniforo”, a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

>> Abordaje del problema

Las personas consultadas insisten en la importancia de abordar en forma sistémica el problema de la universalización de la enseñanza secundaria, pues esta forma parte de un proceso encadenado y condicionado por lo que ocurre en primaria. En opinión de los participantes, universalizar los ciclos tercero y diversificado implica acciones que afectan los dos ciclos anteriores, toda vez que aprobar esos niveles no garantiza ingreso y permanencia exitosa en los dos siguientes. Afirmar además que universalizar la secundaria es un desafío primordial, una aspiración de desarrollo humano que es

responsabilidad del Estado y que exige revisar deficiencias históricas e indagar sobre las causas estructurales de los problemas de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema.

>> Parámetros

No hay acuerdo acerca de qué significa universalizar la secundaria. Para algunos equivale a decir que todos los adolescentes están en el colegio, gracias a una obligación del Estado en este sentido; la secundaria, como la primaria, debe ser obligatoria, pues de otro modo no se avanzaría. Otros señalan que ninguna sociedad ha logrado inclusión total y por eso hay que apuntar al logro de la mayor cobertura posible, creando oportunidades para todos los que quieran y puedan acceder a ellas.

>> Relación con otros objetivos sociales

Este eje agrupa los criterios en torno a dos temas: la pregunta clave del “para qué” de la educación, cuáles son sus fines, y cómo el logro de esos fines se constituye en un derecho del que goza por igual toda la población infantil y adolescente del país. Sobre este último punto las opiniones cubren a su vez dos tópicos: el de las opciones flexibles *versus* los programas regulares, como una forma de ampliar y mantener la cobertura de la población adolescente, y el del derecho a la reinserción de la población excluida en los años ochenta, *versus* el derecho prioritario de las actuales cohortes adolescentes.

- **Fines de la educación:** algunas personas expertas consideran que la sociedad costarricense no tiene claro para qué educar a sus jóvenes y, en este sentido, los intereses de diversos sectores son contradictorios. Otros manifiestan que el proceso educativo permite a las personas insertarse en el mundo productivo y, por esa vía, ejercer otros derechos y realizar otras aspiraciones. Un tercer enfoque señala que la educación debe apuntar hacia un país de pensamiento, investigación y mayor producción, pero también de oportunidades y previsión social para todos.
- **Igualdad de derechos:** se asevera que la igualdad se alcanza a partir del trato desigual a partes desiguales. Las desigualdades en la sociedad costarricense justifican la existencia de políticas de equidad -no meramente asistenciales- que garanticen la mejor calidad de la educación a la que acceden las poblaciones en desventaja. Equidad es que tengan la misma oferta y que el acceso sea real. También se plantean necesidades de investigación y evaluación: ¿han disminuido los recursos para los programas de equidad?, ¿es ese el problema?, ¿están los recursos bien enfocados?, ¿será una beca, un bono o el comedor escolar, tal como están concebidos, lo que hace la diferencia entre estar o no en el sistema?, ¿hay estudios de impacto? Debe tenerse en cuenta que un alto porcentaje de menores a 12 años tiene como su único tiempo de comida la alimentación de la escuela.
- **Opciones flexibles vs. programas regulares:** mientras algunas personas expertas ven como positivo que existan programas de flexibilización como una opción para los y las adolescentes fuera del sistema, otras opinan que:
 - Muchos de los programas innovadores son más reactivos a la sintomatología que a las verdaderas causas de los problemas.
 - No hay evaluaciones de los programas (Nuevas Oportunidades,

Educación Abierta, Aula Abierta). Se ha centrado la atención en crear opciones más flexibles para los que están fuera del sistema, pero ¿qué se ha hecho para retener a los que están dentro?, ¿es pertinente y relevante la oferta curricular?

- En los programas regulares no se ha hecho una revisión de ciertas pruebas, cuyo mal diseño tiene efectos excluyentes.
- En los gremios de educadores preocupan alternativas como la Telesecundaria, por la importancia esencial de la figura del docente en el proceso educativo. Para zonas de difícil acceso hay que buscar instrumentos adecuados.
- **Derecho a la reinserción vs. derecho de las cohortes actuales:** debido a una falta de atención a la cobertura en los años ochenta, hubo una cohorte subeducada que ahora tiene entre 24 y poco más de 40 años. No hay acciones para corregir esa omisión. Algunos se preguntan si la exclusión del sistema es para siempre, sin reinserción posible, y opinan que el derecho a la educación no prescribe; el Estado tiene el deber de reinserir a los excluidos. Se argumenta que una persona excluida hace veinte años tiene tanto derecho como un adolescente; el sistema debe tener respuestas para los diversos grupos y es responsabilidad del MEP crear nuevas oportunidades, abrirse a opciones no tradicionales. Con un enfoque algo distinto, otros expresan que las personas de la cohorte excluida en la década de los ochenta hoy son adultas, tienen familia, tienen que trabajar, ¿cómo van a entrar otra vez al colegio? Para ellos la opción ya no es el MEP, sino el INA, programas no formales. Afirman además que, para evitar que se repita esta situación, la prioridad del MEP es atender a quienes hoy están en edad de cursar la secundaria.

» Principales obstáculos

- **Calidad de la enseñanza:** se alude a elementos propios de la oferta educativa,

tales como la carencia de indicadores cualitativos de las necesidades educativas de los jóvenes y el déficit de pertinencia y relevancia de la oferta curricular, pero también a factores relativos a las condiciones de trabajo de las y los docentes. Se apunta que a finales de los años setenta privaron tesis que determinaron la reducción de presupuestos y el cierre de escuelas de formación, y que al educador le están burocratizando su trabajo, al asignarle tareas administrativas que le restan tiempo para estudiar y preparar su trabajo en el aula. También se trae a colación la pertinencia de las pruebas estandarizadas y se advierte que es peligroso pretender que los educandos avancen sin un mínimo de exigencia, sin control de calidad.

- **Organización escolar:** una de las personas expertas afirma que la organización escolar está diseñada para que la gente no pueda avanzar, mientras otra opinión aduce que el carácter “expulsivo” del sistema refiere a la escasez de recursos para atender a toda la población. Coinciden todos en señalar que la parte administrativa de la estructura educativa es inadecuada y anacrónica; hay una fuerte rotación de docentes que afecta el desarrollo de las y los alumnos.
- **Formación de formadores:** varios criterios coinciden al asegurar que el docente sale de la universidad desarmado para enfrentar la realidad educativa actual y los problemas frecuentes en la adolescencia. Está preparado para desempeñarse como controlador, pero no como facilitador de un proceso de crecimiento que involucra al conjunto de la comunidad educativa: estudiantes, padres, madres y docentes. El distanciamiento entre los actores de la comunidad educativa hace difícil construir un contexto sinérgico de apoyo a los procesos de crecimiento y formación. Desde otra perspectiva se afirma que las organizaciones gremiales han dado luchas por la profesionalización de las y los docentes; el 61% ó 62% de ellos tiene hoy licenciatura y bachillerato, pero se debe analizar la pertinencia de su formación en cuanto

a currículo y en cuanto a oferta de maestrías, que es el grado que ahora permite competir por una plaza.

- **Política educativa:** según las opiniones vertidas no hay una verdadera discusión nacional sobre educación. La institucionalidad es insuficiente y está cooptada por movimientos que perciben muchos de los cambios necesarios como riesgos para sus derechos adquiridos. Las iniciativas de los gobiernos quedan descontinuadas con los cambios de administración o se fracturan por acciones paralizantes desde la misma estructura. La inadecuada conformación del Consejo Superior de Educación le impide cumplir sus competencias y asumir el liderazgo, mientras la sociedad civil organizada y los sectores productivo y gremial carecen de incidencia.

>> Factores de calidad

Dos condiciones aparecen como factores de calidad: la búsqueda de la eficiencia, por un lado, y el enfoque en los problemas, no en las herramientas, por el otro. En la primera línea se plantean dos esquemas analíticos para la formulación de propuestas. Uno de ellos establece un modelo matemático de optimización de la eficiencia, a partir de características como equidad, pertinencia y calidad, y factores como financiamiento, cooperación sustantiva e innovación. El otro, con base en los derechos estudiantiles, propone el esquema de "las cuatro A": accesibilidad, adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad. Sin embargo, una opinión indica que, si bien estas propuestas son herramientas muy flexibles que pueden ser útiles, hay que centrarse en los problemas y cómo resolverlos.

>> Financiamiento

Para algunos expertos el país no ha tenido una política de inversión en educación, sino que ha seguido el comportamiento del Presupuesto Nacional o el estado de la economía: año bueno, inversión buena; año malo, inversión mala. Se afirma también que la tesis de algunas organizaciones es asignar el 8% del PIB a educación; no obstante, se está demostrando que no se aplica ni siquiera el 6%. En otra perspectiva, se señala que

es preciso determinar la magnitud de la inversión requerida para al menos atender y retener a la población en edad de estar en el colegio. Hay plena coincidencia en cuanto a la necesidad de ratificar la educación como política pública y comprometerse con su financiamiento.

Principales hallazgos

Condiciones que garanticen y mantengan la universalización de la secundaria

- En general los y las expertas manifiestan su preocupación por la persistencia de viejos problemas que no encuentran remedio y que comprometen el desempeño del sistema educativo. El desafío pendiente de universalizar la secundaria forma parte del conjunto de problemas que deben ser abordados en forma integral, con una visión de largo plazo y desde un enfoque de derechos.
- Las disquisiciones acerca de los fines de la educación y su relación con el mundo productivo parecen tener solución desde el enfoque doctrinario de los Derechos de la Niñez, en dos sentidos: i) Los fines de la educación adquieren significado en el contexto social. Es obvio que la educación no solo tiene como fin capacitar para el trabajo: debe promover el ejercicio ciudadano, la identidad nacional, la satisfacción con un logro personal y el progreso individual, además de la movilidad social ascendente, y todo ello pasa por la inserción en el mundo productivo. Por tanto, independientemente de que generar un buen ingreso vía trabajo no deba ser el fin, sí es el medio para que las personas puedan ejercer otros derechos. ii) El Estado, en cumplimiento de su rol supletorio, está obligado a preparar a las personas, especialmente a aquéllas en desventaja social, para su inserción productiva.

- Parece necesario definir parámetros claros con respecto al significado concreto de la aspiración de universalizar la secundaria, dado que se vertieron distintas opiniones. Para unas personas expertas significa que toda la población adolescente esté en el colegio. Para

otras, esta es una meta ilusoria, que ninguna sociedad ha conseguido.

¿Cómo mantener a los jóvenes que ingresan a esta etapa de su educación formal?

- El principio de igualdad de derechos, que plantea el trato desigual a partes desiguales, justifica la existencia de políticas de equidad que permitan a la sociedad costarricense superar las crecientes brechas que hoy la dividen. El principal aporte de las y los expertos en esta materia es un llamado de atención acerca de la distancia entre políticas de equidad y políticas asistencialistas; los programas actuales son de corte asistencial, se centran en facilitar el acceso y no en promover la calidad de la oferta educativa que reciben los sectores en desventaja social. Equidad es, por el contrario, la misma oferta con acceso para todos.
- También señala la opinión experta que es preciso evaluar los llamados programas de equidad, dado que:
 - No hay estudios de impacto.
 - El acceso a los beneficios está mediatizado por una estructura ineficiente.
 - Los recursos son insuficientes, no llegan a tiempo o eventualmente se usan con fines de "clientelismo" político.

¿Cómo atraer a jóvenes que han abandonado o se han mantenido al margen de la educación secundaria?

- Hay un importante conjunto de preocupaciones con respecto a la eficacia y la eficiencia de las actuales opciones flexibilizadas, que buscan atraer a jóvenes que han abandonado o se han mantenido al margen de la educación formal, y se hace una urgente llamada de atención acerca de la falta de acciones correctivas para acabar con la tendencia expulsiva que se manifiesta en el sistema. Se desprende de allí la necesidad de evaluar tanto el desempeño de esas opciones flexibles como la capacidad de los programas regulares para ofrecer estímulo a la permanencia.

- Se deben crear alternativas de reinserción para los excluidos del sistema educativo, independientemente de su edad. Además es claro que la búsqueda de modalidades extraescolares, para hacer valer el derecho a la educación de las personas adultas, debe darse sin menoscabo de la prioridad que tiene la atención de las actuales cohortes adolescentes, pues de lo contrario se correría el riesgo de repetir un problema cuyas consecuencias a futuro son más difíciles de corregir.
- Reestructurar el Consejo Superior de Educación como órgano independiente y del máximo nivel, del cual el Ministro sea parte, pero no jerarca. Discutir competencias, funciones e integración, y promover el correspondiente cambio legal para que pueda realmente conducir la política educativa de Estado. Incluir a las Juntas de Educación en este proceso.
- Identificar requerimientos de construcción o de ampliación de establecimientos.
- Crear nuevas facilidades de acceso (transporte, alojamiento).
- Además de la formación profesional tradicional, el INA debe orientar y ofrecer apostamiento para que las y los jóvenes retomen la educación formal. Aquellos que han quedado rezagados, una vez capacitados y con mejores condiciones de empleo, pueden continuar la educación formal.

iii) Sobre mecanismos para universalizar:

¿Cómo fortalecer el carácter universal de la educación secundaria?

i) Orientaciones generales para encaminar una reforma integral en educación:

- Promover la participación y el "empoderamiento" ciudadanos. Incorporar la contraloría ciudadana sobre los procesos educativos.
- Incluir a las y los estudiantes en todas las discusiones sobre educación.
- Revisar el marco jurídico, determinar qué plataforma administrativa y legal se requiere para impulsar los cambios eficazmente.

ii) Sobre institucionalidad:

- Revisar la estructura organizativa del MEP, descentralizar, evaluar la discrecionalidad de los supervisores para hacer nombramientos y hacer que prevalezcan requisitos y méritos profesionales.

- Atender la discontinuidad entre primaria y secundaria por lo menos hasta noveno año.

- Ampliar el ciclo diversificado abriendo diferentes posibilidades de salida, que tengan que ver con las potencialidades y orientaciones de las y los estudiantes.

- Extender los sistemas de apoyo que hay en primaria al menos hasta el noveno año.

- Contemplar condiciones personales y familiares para enfrentar el cambio entre primaria y secundaria.

- Revisar los criterios de acceso a los beneficios (bonos, becas, transporte) y la estructura que los mediatiza: exigir eficiencia de esa estructura.

- Examinar el alcance de la gratuidad de la enseñanza y valorar el costo para las familias y para las y los adolescentes.

iv) Prioridades de cara a una nueva administración:

- Integrar los procesos de análisis y formulación de propuestas que realizan diversas instancias e identificar prioridades de consenso para los distintos sectores y actores.

- Definir y activar, con base en CONARE, una estructura ampliada de carácter temporal capaz de identificar consensos y formular una propuesta integrada.

- Constituir un frente único de negociación con los candidatos presidenciales. Obtener del ganador un compromiso con la puesta en marcha de la propuesta.

- Cuantificar los recursos financieros necesarios para ejecutar la propuesta.

- Crear una unidad ejecutora externa al MEP para instaurar la propuesta como política de Estado y dar seguimiento a su implementación en los diez o más años que se requiera para ello.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este "miniforo": Eleonora Badilla, Sandra García, Gabriel Macaya, Nancy Montiel, Vernor Muñoz, así como los comentarios realizados por Rodrigo Aguilar y Milena Grillo.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El "miniforo" tuvo lugar el día 13 de abril del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la actividad estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas, de la empresa UNIMER. Las entrevistas individuales fueron realizadas por Olga Goldenberg, quien además elaboró síntesis de hallazgos.