



VIGÉSIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2013)

Informe Final

Educación y mercado laboral en Costa Rica: tendencias, cambios y prospectiva desde una perspectiva comparada

Investigadores:

*Isabel Román
Dagoberto Murillo
Jennifer León*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Vigésimo Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

1. Introducción	3
2. Grupos de países con que se realiza la comparación: similar IDH	3
3. Evolución del gasto en educación en países de América Latina con similar nivel de IDH que Costa Rica	5
Costa Rica entre los países donde más crece la inversión en educación	5
País se coloca en una situación de rezago relativo	6
4. Principales tendencias en materia de escolaridad de la PEA	7
Hay avances importantes pero estos son lentos y desiguales	8
Los rezagos del pasado pesan	10
5. Buenas prácticas para mejorar formación de la PEA	12
6. Rendimientos de la educación en los últimos veinte años	16
7. Escenarios prospectivos: incidencia de la escolaridad de la PEA sobre la pobreza	18
Mejoras en educación puede tener impactos importantes en reducción de la pobreza	18
8. Principales hallazgos y conclusiones	19
Referencias bibliográficas	21
Notas	22

1. Introducción

El presente documento es parte de un conjunto de insumos preparados para el capítulo especial del XX informe del Estado de la Nación. El documento se enfoca en el análisis comparado de la formación de la fuerza laboral y su inserción en el mercado de trabajo entre Costa Rica y los países de América Latina que tienen un nivel similar en el índice de Desarrollo Humano, considerando el período 1994 y 2013. Interesa responder a la pregunta de si: ¿Ha evolucionado o no Costa Rica en ampliar las capacidades de su población en los últimos veinte años?. Para responder a lo anterior interesa identificar las principales tendencias en materia educativa y en perspectiva comparada, los avances en la escolaridad de la población económicamente activa, sus rendimientos, así como los principales desafíos que tiene el país en esta materia para las próximas décadas.

Para comparar se consideran países con similar Índice de Desarrollo Humano tales como: Chile, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Utilizando como fuentes de información los informes de desarrollo humano, Banco Mundial y CEPAL. Costa Rica al igual que el conjunto de países comparados se clasifican en el grupo de alto desarrollo humano, este ranking lo ha mantenido durante los últimos veinte años, aunque con variaciones en las posiciones dentro del grupo como se verá más adelante.

El documento está compuesto por cinco apartados además de esta introducción. El segundo presenta el detalle de los valores del IDH para los países analizados, el ranking de los mismos durante el periodo analizado y sus principales características en materia educativa. El tercer apartado, detalla la estructura y evolución del gasto público en educación de Costa Rica y los países considerados. El cuarto, se enfoca en el análisis de las principales tendencias que mostraron los países en los últimos veinte años en materia coberturas alcanzadas por sus sistemas educativos y las principales acciones y políticas impulsadas. El quinto apartado se profundiza con un análisis de rendimientos de la educación en Costa Rica y algunos escenarios prospectivos sobre los posibles impactos que a futuro pueden generar mejoras o deterioros de la escolaridad de la población sobre la pobreza en el país. El sexto apartado presenta las principales conclusiones y el último esta consigna las principales referencias bibliográficas y los anexos.

2. Grupos de países con que se realiza la comparación: similar IDH

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), del Programa de Naciones Unidas (PNUD) permite una comparación entre países para determinar en cuanto estos amplían las oportunidades de las personas en cuanto al logro de una vida prolongada y saludable, acceso al conocimiento y el disfrute de un nivel de vida decente en materia de ingresos (PNUD, 1990)

En la medición histórica del desarrollo humano Costa Rica ha ocupado una posición privilegiada en América Latina entre los países con más alto desarrollo humano inicialmente, después de Argentina y Uruguay, y más adelante, después de esos dos

países más Chile, aunque en los años más recientes, según lo destaca Sauma, se han dado dos situaciones relevantes: por un lado, la reducción de la brecha entre Costa Rica y el conjunto de países latinoamericanos con menor desarrollo humano y por otro el desplazamiento del país de la posición de privilegio que ocupaba, primero por México y luego también por Panamá (Sauma, 2011). Ambas situaciones se explican según el autor no solo por rezagos reales que el país muestra en los últimos años especialmente en educación, sino también, y principalmente, por razones de orden metodológico en la medición.

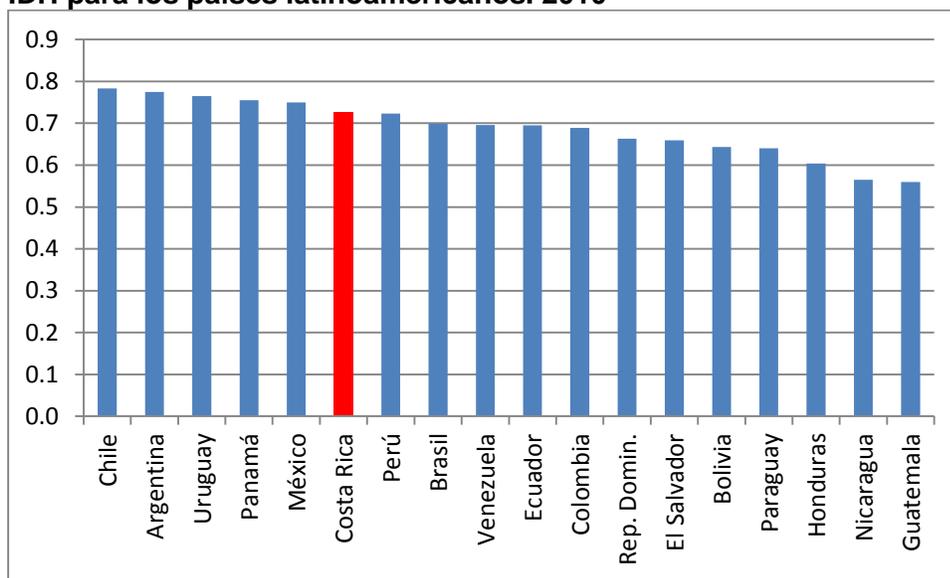
“El análisis de los indicadores en que se sustenta la medición del IDH en el 2007 (PNUD, 2009), muestra que Costa Rica ocupa un primer lugar en el contexto latinoamericano en esperanza de vida (resultado definitivamente asociado con los mejores servicios y desempeño en salud), así como un sétimo lugar en PIB/INB per cápita ajustado por paridad de compra, posición que si bien debe ser mejorada por la vía de un mayor (y sostenido) crecimiento económico, puede considerarse como satisfactoria. Sin embargo, no sucede lo mismo con los indicadores relacionados con el acceso al conocimiento, que ubican al país en posiciones sumamente rezagadas a nivel latinoamericano, en esta materia Costa Rica ocupó la décima posición, la cual parece demasiado baja para un país que ha realizado grandes esfuerzos (inversiones) en educación” (Sauma, 2011).

Sin negar la existencia de serios problemas de cobertura de la educación secundaria en Costa Rica, el fuerte rezago en educación que muestra Costa Rica en el IDH según este autor, parece estar más relacionada con la falta de información sobre la educación universitaria privada que afecta el cálculo de la tasa de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria en el Índice¹; a un “sobredimensionamiento” de la mejor situación en algunos países latinoamericanos, especialmente por un problema conceptual-metodológico al utilizar tasas brutas en lugar de netas (2) así como la calidad de la información que se utiliza especialmente en algunos países que muestran situaciones muy favorables en lo que a matrícula se refiere, especialmente cuando se trata de países que presentan muchos problemas económicos y sociales. Por ejemplo Bolivia, que es uno de los tres países más pobres de América Latina -junto con Honduras y Nicaragua-, aparece con una tasa de matrícula bruta combinada de 86% -muy superior a la de Costa Rica (73%)-, la cual lo ubica en la posición 5 a nivel regional (Sauma, 2011).

Tomando en cuenta las aclaraciones anteriores, para la medición del IDH del 2010, según se observa en el

Gráfico 1, Costa Rica se ubicó en la primera posición entre los 18 países latinoamericanos en esperanza de vida -es decir, se mantiene igual que en el IDH 2007, en la sétima posición en PIB per cápita ajustado por paridad de compra -igualmente mantiene la posición respecto al IDH 2007-, pero ocupa las posiciones 8 y 15 en los años promedio de educación y en los años esperados de educación respectivamente -es decir, una caída en el primero de los indicadores educativos respecto a la estimación previa -pues ocupaban las posiciones 4 y 15 respectivamente- (Sauma, 2011).

Gráfico 1
IDH para los países latinoamericanos. 2010



Fuente: Elaboración propia con base en Sauma (2011).

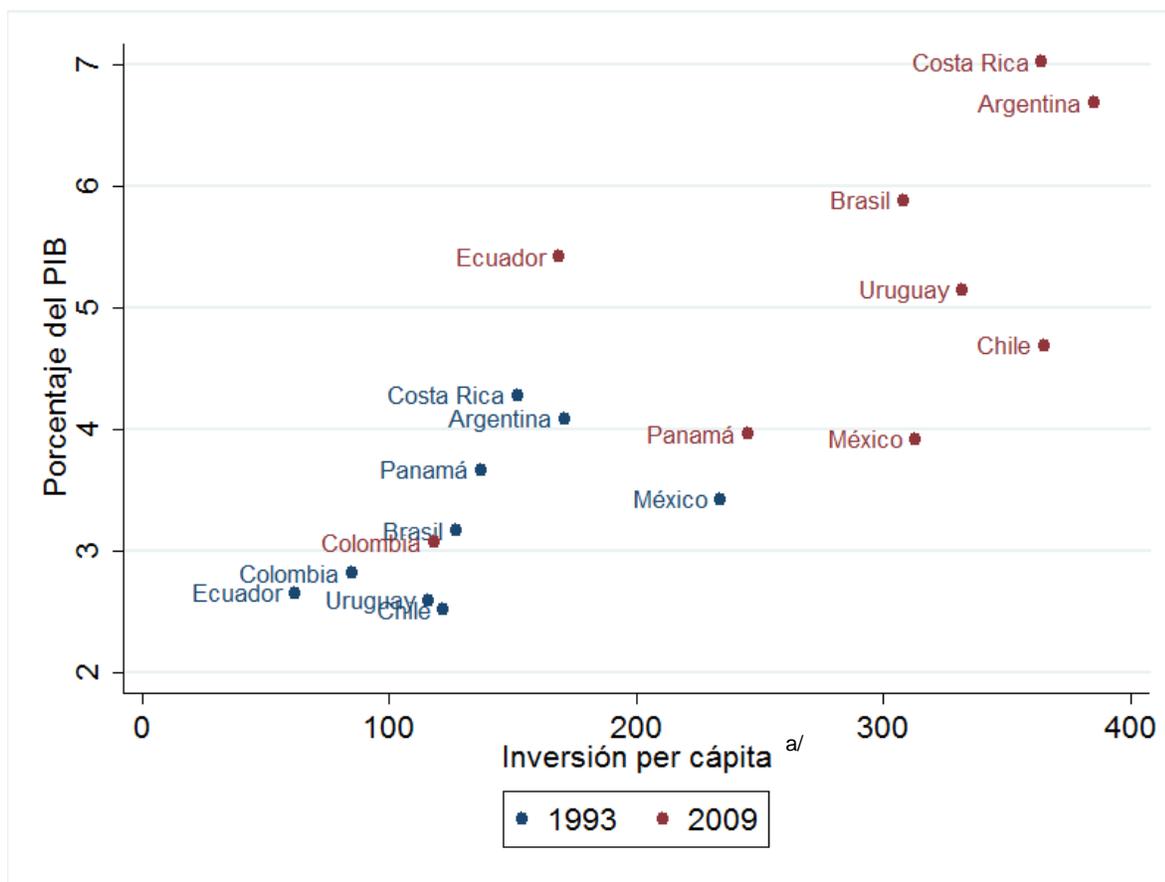
3. Evolución del gasto en educación en países de América Latina con similar nivel de IDH que Costa Rica

La experiencia internacional muestra que ningún país ha logrado tener avances significativos en educación y sostener sus logros sin una fuerte y continuada inversión pública. La región latinoamericana no ha sido la excepción, la mayoría de países ha realizado esfuerzos por aumentar la inversión en este rubro, sin embargo, las diferencias por países son notables ya que intervienen factores como los niveles de riqueza, desarrollo, cargas impositivas y los presupuestos públicos de cada país (CEPAL, 2010).

Costa Rica entre los países donde más crece la inversión en educación

Esta heterogeneidad regional se mantiene incluso en países con similar IDH. Así en 1993 mientras países como Costa Rica y Argentina destinaban más de un 4,0% del PIB en educación y mantenían niveles de inversión per cápita superior a los 150 dólares, otros como Ecuador y Colombia asignaban menos de un 2,9% del PIB y menos de 90 dólares per cápita. En 2009 pese a las mejoras experimentadas por los países tanto en prioridad del gasto como en inversión, las diferencias se han ampliado, en ese año países como Argentina, Costa Rica y Chile habían elevado su inversión per cápita a más de 360 dólares a precios del 2005, mientras Ecuador y Colombia mantenían niveles inferiores a los 170 dólares (Gráfico 2).

Gráfico 2
Inversión en educación en países latinoamericanos con similar IDH



a/ Dólares a precios constantes de 2005

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal-Stat

Sin embargo, los niveles de gasto público en instituciones educativas por estudiante mostrados en la región siguen siendo muy inferiores a la de los países desarrollados. En 2010 según datos de la OECD (2013) mientras países como Chile y México invertían menos 2.500 dólares por estudiante en otros como Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia y Estados Unidos las cifras eran superiores a los 10.000 dólares. Por otro lado, el promedio de la OCDE se situó en 7.504 dólares más de tres veces lo invertido por estos países.

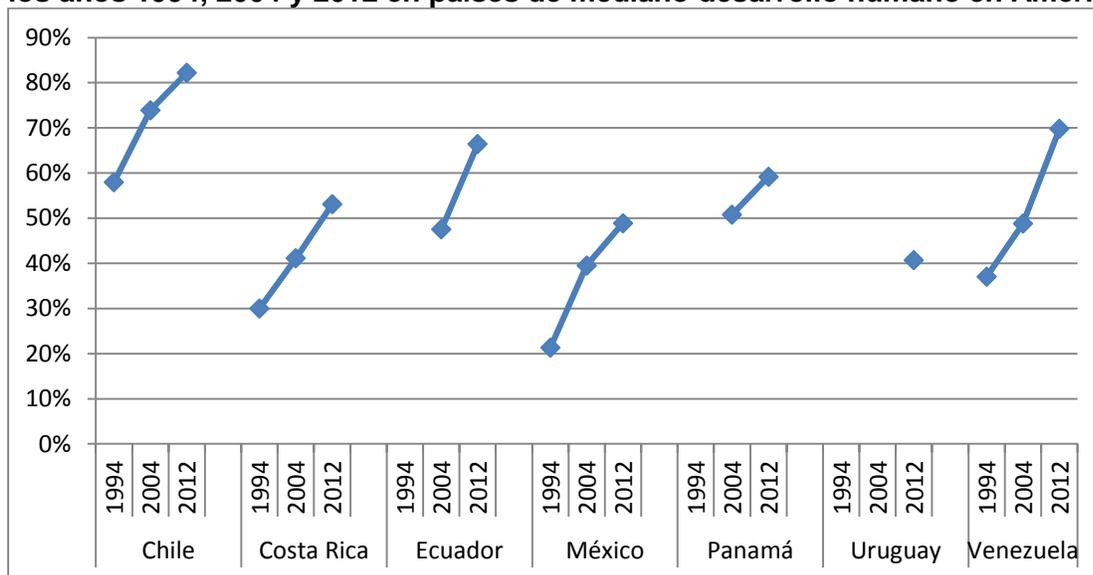
País se coloca en una situación de rezago relativo

Otro indicador importante que permite comparar los resultados de los países en materia de educación es el nivel de logro educativo alcanzado por la población de 20 a 24 años, respecto a la educación secundaria. El análisis del mismo entre los países de América Latina arroja resultados heterogéneos. Tal y como se observa en el gráfico 3, para el año 1993 Chile tenía un nivel de logro de 58% muy superior al que países como Costa Rica, México y Uruguay no han alcanzado casi veinte años después. Otros países como Venezuela y Ecuador han tenido importantes avances en el período 2004-2012 con mejoras de casi veinte puntos porcentuales. Como se analizará más adelante mejorar el nivel de logro educativo de la población podría contribuir a mejorar la condición de vida de la población. En el caso de Costa Rica si bien se registran avances en este indicador

en los últimos veinte años pasando de 30 % en 1994 a 50% en el 2012, el mismo sin embargo resulta insuficiente de cara a las necesidades del país y muestra un rezago relativo.

Gráfico 3

Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa o más para los años 1994, 2004 y 2012 en países de mediano desarrollo humano en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

4. Principales tendencias en materia de escolaridad de la PEA

De acuerdo con la CEPAL, una buena educación constituye el mecanismo más importante para la inclusión social en el tránsito de una generación a la siguiente (CEPAL, 2004) al mismo tiempo contribuye a mejorar la productividad de los países así como a reducir la pobreza y la desigualdad.

Históricamente, Costa Rica apostó a la educación como elemento clave para promover el desarrollo humano. La educación es considerada como uno de los principales mecanismos que permite a las personas mejorar sus posibilidades de movilidad social, ampliar sus capacidades y oportunidades de integrarse al mundo del trabajo así como participar activamente como ciudadanos responsables.

Los esfuerzos en pro de la educación datan de finales del siglo XIX, cuando se dio un decidido impulso a la educación primaria, permitiéndole al país logros importantes en materia de alfabetización de su población en comparación con otros países de Centro América (EE, 2005)

Los esfuerzos en pro de la educación se fortalecieron en el Siglo XX cuando la inversión en educación prácticamente llegó a duplicarse hasta alcanzar entre 1959 y 1979 un 6%. Un logro que sin embargo la crisis económica de los años ochenta detuvo generando importante retrocesos al país en materia de coberturas educativas, especialmente en

secundaria. No fue sino hasta mediados de los años noventa que el país inicio un proceso de recuperación de sus niveles de inversión y de mejora en indicadores de cobertura.

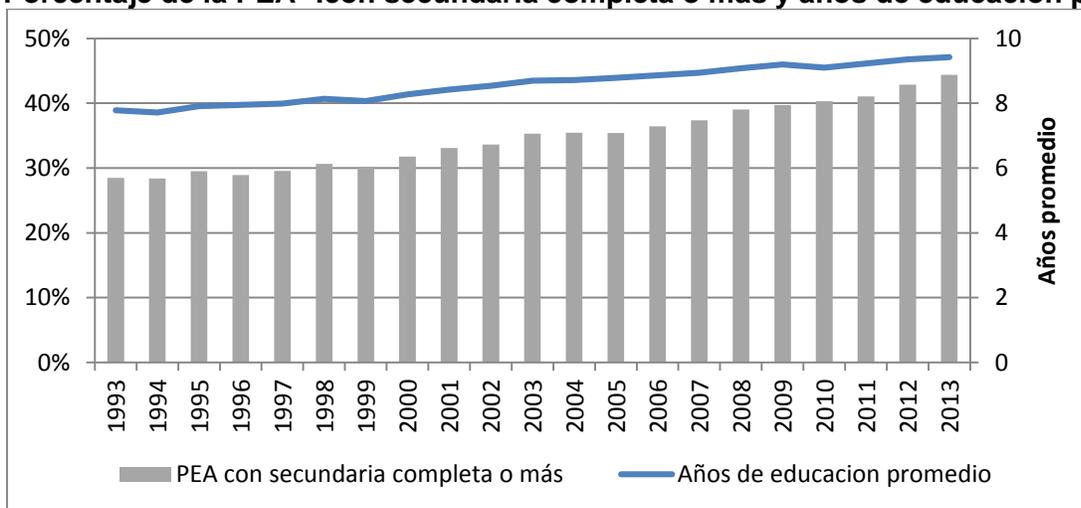
Hay avances importantes pero estos son lentos y desiguales

Las consecuencias de la caída y posterior recuperación de la inversión social en educación en Costa Rica en los últimos veinte años se observan claramente en la estructura de la fuerza laboral costarricense y sus niveles de escolaridad; el gráfico 4 evidencia que las mejoras en los últimos veinte años han sido lentas. Así por un lado, entre 1993 y 2013 los años de escolaridad promedio para la población económicamente activa (PEA) con edades entre los 15 y 64 años pasó de 7,8 a 9,4 años, es decir, creció apenas a un ritmo promedio de 1,1% anual.

Por otro lado, el porcentaje de la PEA con secundaria completa o más pasó de un 28% a un 44% en el mismo período, situación que resulta preocupante para un país como Costa Rica que tiene la aspiración de construir una sociedad en la que el desarrollo tecnológico y la productividad propicien un bienestar creciente para las personas y para el cual su inserción exitosa en el mercado laboral pasa porque las personas tengan al menos educación secundaria completa, junto a otras habilidades y destrezas (PEN, 2012).

Gráfico 4

Porcentaje de la PEA^{a/} con secundaria completa o más y años de educación promedio



a/ Toma en consideración la población de 15 a 64 años

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

Los avances mostrados en las últimas dos décadas se caracterizan además por no haberse distribuido de manera equitativa en todo el país. La PEA que vive en las regiones periféricas, zonas rurales y aquella vinculada a la vieja economía es la que presenta menores niveles de educación formal (Cuadro 1). En el 2013 la Región Central alcanzó en promedio 10 años de educación formal, dos años más que las regiones más rezagadas en este indicador la Huetar Norte y Huetar Atlántica. La Región Brunca, fue la que mostró una mayor ritmo de crecimiento anual, 1,3%, sin embargo, aún se ubica por

debajo de las Regiones Chorotega y Pacífico Central. Aunque la brecha entre la zona urbana y rural cayó en el periodo considerado, en promedio la PEA urbana tiene dos años y medio más de formación.

Cuadro 1

Costa Rica: años de escolaridad promedio en la PEA^{a/}, según región, zona y tipo de economía

	1993	2003	2013
Región			
<i>Central</i>	8,4	9,4	10,0
<i>Chorotega</i>	6,9	7,9	8,7
<i>Pacífico Central</i>	6,9	7,2	8,7
<i>Brunca</i>	6,4	7,2	8,4
<i>Huetar Norte</i>	6,0	6,6	7,6
<i>Huetar Atlántica</i>	6,5	7,1	7,8
Zona			
<i>Rural</i>	6,4	7,0	7,8
<i>Urbana</i>	9,4	9,7	10,3
Tipo de economía			
<i>Vieja economía</i>		6,6	7,3
<i>Nueva economía</i>		8,9	9,7
<i>Servicios de apoyo</i>		9,7	10,3

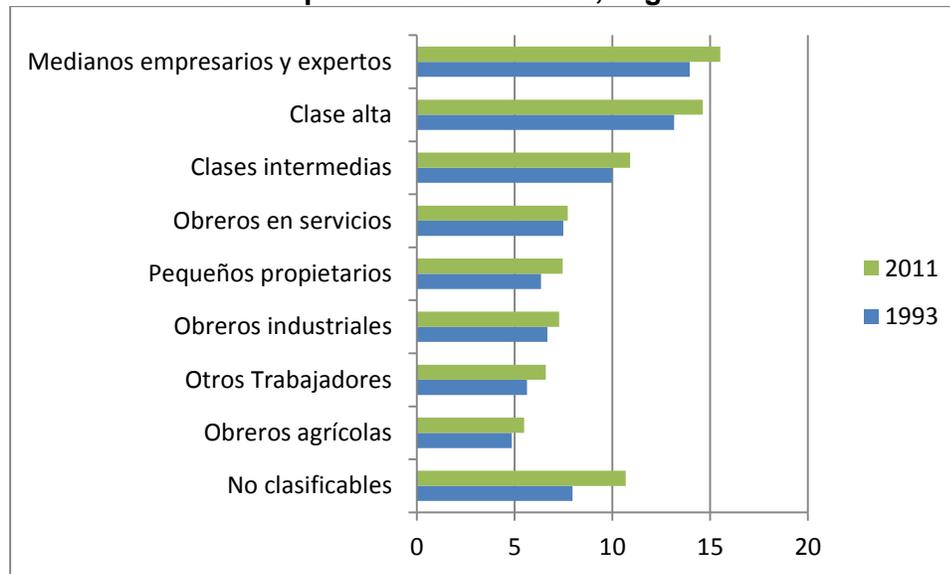
a/ Toma en consideración la población de 15 a 64 años

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

Al separar la PEA según tipo de economía se encuentra que aquella vinculada a los servicios de apoyo o a la Nueva economía son las que presentan mayores niveles de cualificación. Visto, por clases sociales son los obreros agrícolas, otros trabajadores y los obreros industriales los que lograron menos años de educación formal en el período de estudio (menos de 7,5 años), situación que claramente contrasta con la clase de

medianos empresarios y expertos los cuales casi duplican los años de educación promedio de los anteriores

Gráfico 5
Años de escolaridad promedio en la PEA^{a/}, según clase social



a/ Toma en consideración la población de 15 a 64 años

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

Los rezagos del pasado pesan

En el 2013 la estructura de la PEA en el país era de 44% de personas entre 25 y 64 años con secundaria completa o más y un 56 % sin esta condición. ¿Podrá mejorar Costa Rica de manera significativa esta estructura en los próximos años de tal manera que un mayor número de personas puedan insertarse en los sectores más dinámicos de la economía?

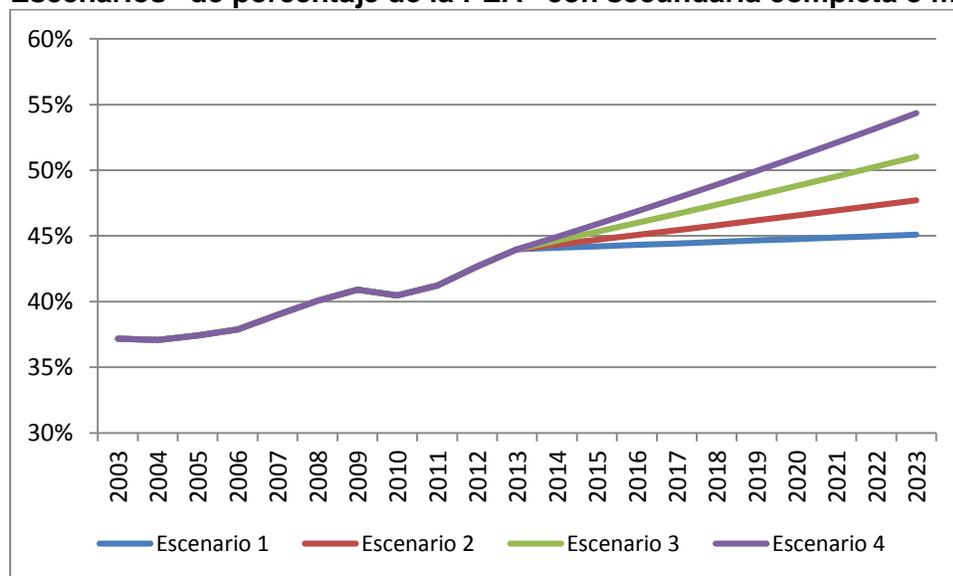
Modificar la estructura de la PEA no es una tarea fácil en los próximos diez años, ya que cerca del 87% de esta población que ya está en el mercado laboral y no asiste a la educación. Esta situación limita la posibilidad de mejorar sus niveles de cualificación de la fuerza laboral, pasando esto a depender en gran medida del éxito que alcancen la generación que hoy tiene entre 15 y 24 años de edad.

Para entender mejor como las mejoras educativas podrán impactar la estructura de la PEA se construyeron para este estudio cuatro escenarios prospectivos respecto a la población que en el 2013 tiene entre 15 y 24 años³. Estos escenarios se basan en varios supuestos, uno de ellos es que en el año 2023 un 78% de la población de 25 a 34 años se integrará a la PEA, segundo, que la población entre 35 a 64 años con secundaria completa será igual a 41,6%, mismo nivel que tiene la población de 25 a 54 años en el 2013. Y tercero, que para este mismo grupo de edad la tasa neta de participación será de 69,8% (promedio de los últimos diez años).

El primer escenario, supone una situación pasiva en la cual no hay mejora en el porcentaje de población de 25 a 34 años con secundaria completa en comparación con

el 2013, es decir, esta se mantiene en un 52,2%. Bajo estas condiciones el porcentaje de la PEA de 25 a 64 años con secundaria completa aumentaría de 44% en el 2013 a un 45,1%, una modesta diferencia de 1,1 puntos porcentuales en diez años. En los escenarios 2 y 3, se varía el nivel de secundaria completa a 60% y 70% para la población de 25 a 34 años, consecuentemente el impacto sobre la estructura de la PEA con secundaria completa variará a 47,7% y 51,0%, respectivamente (Gráfico 6).

Gráfico 6
Escenarios^{a/} de porcentaje de la PEA^{b/} con secundaria completa o más



a/ Escenario 1: Mantiene para el 2023 el mismo porcentaje de la PEA con secundaria completa para el grupo de edad de 25 a 34 años que la alcanzada en el 2013 (52,2%). Escenario 2: Considera para el 2023 un 60% de la PEA con secundaria completa para el grupo de edad de 25 a 34 años. Escenario 3: Considera para el 2023 un 70% de la PEA con secundaria completa para el grupo de edad de 25 a 34 años. Escenario 4: Considera para el 2023 un 80% de la PEA con secundaria completa para el grupo de edad de 25 a 34 años.

b/Toma en consideración la población de 25 a 64 años

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

El último escenario y el más optimista, supone que un 80% de la población de 25 a 34 años en el 2023 tendrá al menos secundaria completa. No obstante, esta mejora de más de 27,8 puntos porcentuales en ese grupo de edad con respecto a lo observado en el 2013, representará un incremento de la PEA con secundaria completa de 10,4 puntos porcentuales, es decir, este porcentaje pasaría a ser de 54,4%.

Aunque, bajo un contexto como el descrito bajo el escenario 4 lograría revertir la estructura de la PEA con secundaria completa actual en un plazo de diez años, aumentar el porcentaje de logro a un 80% para el grupo de 25 a 34 sería un escenario poco probable, dado que en 2013 solo un 36,7% de la población ha completado la secundaria y un 36% está asistiendo a la educación regular o abierta lo que en conjunto representaría un máximo de 72,7% suponiendo que todas las personas que asisten a la educación en 2013 logren completar la secundaria.

Los ejercicios realizados permiten mostrar el peso de los rezagos que el país tiene en la formación de la población económicamente activa. Ante la imposibilidad de realizar grandes cambios en los niveles de educación de la población de 25 a 54 años, la probabilidad de aumentar el porcentaje de la PEA con secundaria completa a un 54% en los próximos diez años resulta difícil aunque se realicen grandes avances dentro de la población de 15 a 24 años que todavía asiste al sistema educativo.

5. Buenas prácticas para mejorar formación de la PEA

Los esfuerzos por mejorar el acceso de las personas a una educación de calidad es una constante en todos los países de América Latina en los últimos 20 años. Esta situación ha generado una gran diversidad de experiencias orientadas a elevar coberturas de los sistemas educativos así como generar alternativas que permitan a las personas acceder a una educación pertinente a lo largo de la vida.

En ocasiones las mejoras han significado para los países experiencias novedosas o bien, en otros casos, compromisos de largo plazo e inversiones sostenidas. En este apartado interesa responder a la pregunta de: ¿Qué han hecho los países de la región que están mejor que Costa Rica para lograr avances de coberturas y logro educativo de su población?

Para responder lo anterior se realizó una amplia revisión de acciones, políticas y buenas prácticas llevadas a cabo por los países a fin de identificar líneas de acción que pueden ser útiles para enriquecer el universo de opciones y acciones de política pública en Costa Rica

Tal y como se observan en las siguientes tablas los países que en los últimos veinte años han mostrados mejores resultados que Costa Rica en materia educativa se caracterizan por haber promovido acciones y políticas en cuatro áreas principales. En primer lugar, se distingue una serie de iniciativas orientadas a atender desigualdades educativas mediante programas de equidad focalizados en estudiantes o centros educativos con mayores rezagos tal y como lo muestran los casos de países como Chile, Uruguay, México, Venezuela y Panamá (Tabla 1).

En segundo lugar, destaca un esfuerzo de los países por fortalecer sistemas nacionales de evaluación de los sistemas educativos orientados a medir resultados del aprendizaje de los estudiantes como lo muestran los casos de Chile, Uruguay, México y Venezuela.

Una tercera y última línea de acción que se observa de las experiencias revisadas se orienta hacia cambios de legislación orientados a la obligatoriedad de la educación secundaria así como el desarrollo de acuerdos nacionales para promover una serie de reformas sustantivas en la secundaria con objetivos de mediano y largo plazo.

Tabla 1

Eje 1: Programas Compensatorios y de equidad

País	Política	Descripción
	Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)	Dirigido a todas las escuelas gratuitas del país. Distribuye más insumos educativos y repara edificios escolares para mejorar los procesos educativos
Chile	Programa de las 900 Escuelas (P-900)	Tratamiento intensivo destinado al 10 por ciento de escuelas básicas con logros académicos más bajos en cada región. Canaliza apoyo técnico y recursos a las escuelas rurales con especial énfasis en las escuelas incompletas. Apoya a profesores y alumnos con material didáctico y bibliotecas de aula.
	Programa de Educación Rural	Integración de docentes en microcentros de coordinación pedagógica que dan seguimiento a la ejecución de innovaciones, como el uso de nuevas propuestas curriculares
	Escuelas de Requerimiento Prioritario y de Contexto Sociocultural Crítico	Atender a las desigualdades de origen de los alumnos que concurren al nivel
Uruguay	Programa de Maestros Comunitarios (PMC)	Busca mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores en escuelas ubicadas en zonas carenciadas del país
	Escuelas de Tiempo Completo	Extensión del horario escolar. Es el diseño escolar que más claramente minimiza el impacto del origen sociocultural del alumnado
Argentina	Programa de Ayuda a escuelas rurales y de frontera	Apoya con recursos materiales y estímulos a las escuelas rurales de las provincias argentinas, en especial a las más alejadas.
	Programa Rehacer de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)	Los educadores hacen la defensa de la educación pública con proyectos alternos en beneficio de los sectores marginados, sin abandonar las reivindicaciones salariales y de condiciones de empleo
México	Programas de Educación Comunitaria-CONAFE	Busca ampliar las oportunidades educativas a los habitantes de las zonas más alejadas y dispersas (comunidades de menos de cien habitantes). Persigue incorporar a los niños a las escuelas, trata de evitar las desventajas de origen y las condiciones de pobreza
	Programa para Abatir el Rezago Educativo	atendió a los 4 Estados que presentaban mayor marginalidad y rezago educativo: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. incluía un sobresueldo para los maestros de escuelas aisladas y sus respectivos supervisores para cambiar la alta movilidad del personal docente
Panamá	Escuela Nueva, Escuela Activa	Busca que los niños y las niñas de las escuelas rurales y urbano-marginales construyan una nueva relación con la escuela y con el conocimiento. Incluye capacitación de maestros, supervisores y facilitadores en el desarrollo de contenidos y actividades propuestas en las guías de formación docente
Venezuela	Misiones educativas	Dirigido a sectores más pobres para atender la exclusión social en la educación. Tres misiones: Robinson I, II y III y Misión Ribas y Sucre

Educación y mercado laboral en Costa Rica:
tendencias, cambios y prospectiva desde una perspectiva comparada

Eje 2: Fortalecer sistemas nacionales de evaluación

País	Política	Descripción
Chile	SIMCE	Sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje. Evalúa cada año el aprendizaje de los alumnos de educación básica y media, seleccionando cada vez a diferentes grados escolares como base para la medición.
Uruguay	Unidad de Medición de Resultados Educativos	Institución nacional de evaluación de la educación primaria
Ecuador	APREND0	Sistema Nacional de Medición de logros académicos
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	mide el desempeño en el sistema educativo, aplica las pruebas de estándares nacionales y coopera en evaluaciones internacionales como PISA y TIMMS
Venezuela	Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Sinea)	organismo perteneciente a la estructura interna del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, la política nacional de evaluación en Venezuela se inició con estudios oficiales para tres grados de educación básica, tercero sexto y noveno
Argentina	Red Federal de Información Educativa	producción de información cuantitativa del conjunto del Sistema Educativo. creó indicadores unificados para toda la Nación y estableció un relevamiento anual de todos los establecimientos del país

Eje 3: Cambios curriculares y fortalecimiento de habilidades del Siglo XXI

País	Política	Descripción
Chile	Programa Enlaces	Equipa con computadoras a todas las escuelas del sistema subvencionado.
	Creación del Consejo Superior de Educación / Reforma curricular	La autoridad máxima en cuestiones curriculares creada mediante la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza / Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos para el aprendizaje.
	Campaña LEM lectoescritura y matemática	Ajuste curricular, materiales para padres y apoyo tutorial a docentes. Estrategia de asesoría a las escuelas para la ejecución del currículo en lectura y matemáticas
México	Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C. (Unete)	Creación de aulas de medios a través de la donación de computadoras para escuelas públicas

Educación y mercado laboral en Costa Rica:
tendencias, cambios y prospectiva desde una perspectiva comparada

Eje 4: Legislación en favor de la obligatoriedad y acuerdos nacionales para la educación media

País	Política	Descripción
Uruguay	Programa de Reforma de la Educación Pública	Objetivos: 1) mejorar la igualdad social 2) mejorar la formación y la función docente 3) mejorar la calidad de la educación y 4) fortalecer la capacidad institucional
Chile	Reforma a la Constitución	Declarar obligatorios y gratuitos doce años de educación para jóvenes de hasta 21 años
Argentina	Plan Social Educativo	política compensatoria destinada a la población pobre. Se envían recursos (libros y dinero para compra de materiales didácticos) y en las que se construyen o reparan edificios escolares. Programa 1. Mejor Educación para todos. Programa 2. Mejoramiento de la Infraestructura Escolar. Programa 3: Programa Nacional de Becas Estudiantiles.
	Ley Federal de Educación	Primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo. Armonización entre los niveles educativos de todas las provincias y la transferencia a estas de todas las instituciones educativas de sus territorios, incluidas las universitarias. Extendió a 10 años la obligatoriedad escolar.
	Ley de Educación Nacional	Vuelve a los niveles de educación primaria y secundaria (en lugar de la Educación General Básica y el Polimodal) pero sin lograr unificar la duración de cada uno de estos dos niveles.
Ecuador	Reforma Integral del Sistema de Educación Básica	Implementación de un sistema de diez grados de educación básica, a través de la integración de un año de educación pre-escolar, seis años de primaria y los tres primeros años de educación secundaria. Reforma curricular para mejorar la enseñanza del idioma español y de Matemática. Fortalecimiento de la educación bilingüe para los grupos indígenas.
	Plan Decenal de Educación (2006 – 2015)	Aumento de 0.5% anual del Sector Educativo en el PIB hasta el 2012, o hasta alcanzar al menos el 6%. Universalización de la Educación General Básica, para garantizar el acceso de nuestros niños y niñas al mundo globalizado. Universalización de la Educación Inicial. Lograr la cobertura de al menos el 75% de la matrícula en el Bachillerato. Erradicación del analfabetismo y dar educación continua para adultos
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	Gobierno federal preservó su carácter rector en el sistema educativo y transfirió la operación de la educación que impartía en los territorios estatales a los propios estados.
	Ley General de Educación	gobierno federal retuvo para sí las funciones de administrar y proveer educación básica en el Distrito Federal; emitir la normatividad necesaria para el funcionamiento del sistema educativo nacional; realizar los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal que se observan en todo el país. Dejó un margen de autonomía a los estados pues pueden someter a la consideración del gobierno federal propuestas de contenidos regionales para la enseñanza.
	Programa Sectorial de Educación	Ampliación de la cobertura mediante: 1) mejorar logro educativo, 2) reducir desigualdades, 3) uso de TIC, 4) educación integral
	Reforma Integral de la Educación media superior	Cuatro ejes: 1) Marco curricular común basado en competencias, 2) definición y regulación de modalidades de oferta, 3) mecanismos de gestión del centro y el recurso humano 4) certificación nacional complementaria
Panamá	Ley del 6 de julio de 1995	sustituyó a la Ley Orgánica de educación de 1946. Permitió la creación de nuevas estructuras y mecanismos educativos. Establecimiento de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación del primero al noveno grados, en el primer nivel de enseñanza que comprende once grados.
Venezuela	Constitución 1999	La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado, sobre todo del Estado, entre los 0 años, el maternal, hasta la educación media (17 o 18 años de obligatoriedad escolar). La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario

6. Rendimientos de la educación en los últimos veinte años

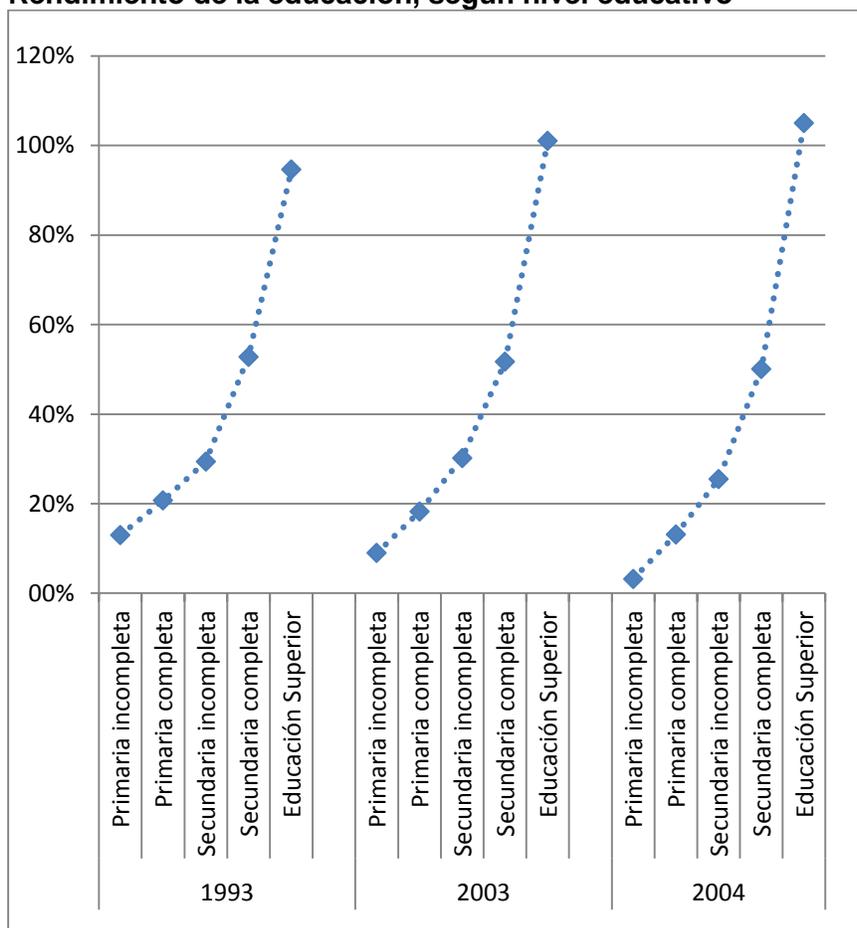
Lograr mayores niveles de escolaridad permite a las personas mejorar sus empleos y sus ingresos, y con ello su condición de vida. Las personas que tienen primaria incompleta o menos perciben menores ingresos que aquellos que logran completar la primaria y más aún aquellos que alcanzan a terminar la secundaria. Los estudios realizados por CEPAL en América Latina muestran que las mejoras de las personas comienzan a ser sustantivas si logran alcanzar la secundaria completa y unos años más, situación que les permite duplicar sus ingresos. Conocer la rentabilidad de la educación en Costa Rica ha mostrado que los cambios en los últimos veinte años es el principal objetivo de este apartado.

Para analizar la rentabilidad de la educación se utilizó la metodología de Mincer, la cual consiste en estimar el logaritmo del ingreso por hora en función de los años de experiencia⁴ y la educación de los individuos. Con el fin de aumentar la capacidad explicativa del modelo y mejorar la especificación se incluyeron otras variables como: el sexo, si es jefe de hogar, si trabaja en el sector público, si vive en la zona urbana o si vive en una región periférica. Las estimaciones se realizaron para la población ocupada asalariada que trabaja entre 20 y 80 horas mensuales para años 1993, 2003 y 2013. Para ello se utilizaron las EHPM y Enaho de los años correspondientes. Sin embargo, al tratarse de una muestra de población distinta y a los cambios metodológicos incorporados en la Enaho los resultados entre años podrían no ser estrictamente comparables.

Pese a la indicación anterior, hay resultados generales que se mantienen para los tres años aunque con intensidades distintas. En primer lugar, los retornos de la educación aumentan conforme se incrementa el nivel educativo de los individuos, siendo tener secundaria completa y tener algún grado de educación superior los que ofrecen un mayor premio salarial. Así por ejemplo; en un escenario de todo lo demás constante; pasar de no tener educación formal a tener secundaria completa aumenta en promedio el ingreso por hora poco más del 50%. En el caso de la educación superior el aumento en el salario por hora se ubicó entre un 94,6% en 1993 y 105,0% en 2013 (Gráfico 7).

En 2013, el premio salarial por tener primaria completa se ubicó alrededor de un 13% mientras que tener primaria incompleta representó apenas un 3,2%. Estimaciones mucho menores que las obtenidas en 1993 donde estos coeficientes fueron de 20,7% y 13,0%. Sin embargo, se requerían de estimaciones sobre la misma muestra a lo largo del tiempo para poder afirmar de manera robusta que existe un descenso en el premio salarial para estos niveles educativos.

Gráfico 7
Rendimiento de la educación, según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con datos del EHPM y Enaho.

Además las estimaciones sugieren sistemáticamente menores ingresos por hora cuando se es mujer. Así en 2013 por solo ser hombre; todo lo demás constante; un individuo recibía en promedio un salario por hora 6,4% mayor. Por otro lado, cuando se trabaja en el sector público el salario por hora aumenta cerca de un 36,5% en comparación con un individuo que trabaja en el sector privado.

Otras de las variables que inciden sobre el salario por hora es el área geográfica de residencia. Vivir en una región periférica representa en promedio un salario por hora 6,5% menor que una persona que vive en la Región Central. Mientras que si se vive en una zona rural el salario por hora es también un 5,1% menor. Lo cual muestra que en 2013 persisten las brechas territoriales en la asignación del ingreso.

7. Escenarios prospectivos: incidencia de la escolaridad de la PEA sobre la pobreza

El rezago en educación figura entre los factores que más inciden en materia de pobreza y desigualdad. En el 2007, Trejos y Ginding mostraron como entre los factores que más contribuyeron a aumentar la desigualdad en Costa Rica entre 1988 y 2004 la educación fue uno de ellos (PEN: 2006).

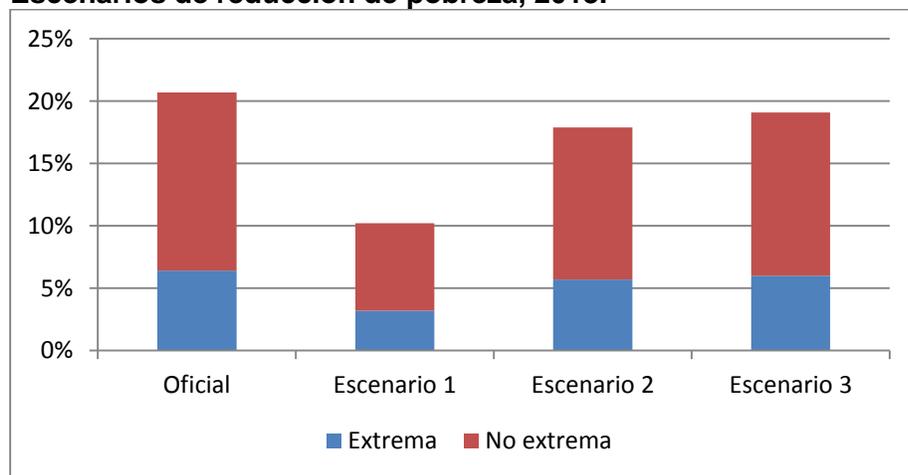
Con el fin de analizar el impacto que podría tener la educación en la reducción de la pobreza en el país se realizaron para este estudio una serie de escenarios prospectivos con datos de la Enaho 2013 en los que se asigna ciertas características de la población ocupada con secundaria completa a aquellos segmentos de la población con niveles educativos menores y se observa el impacto que esto podría tener sobre la incidencia de la pobreza en el país.

Cada escenario supone un mercado laboral que absorbe a toda esa población sin que ello represente una reducción en el ingreso promedio pagado a la población con secundaria académica. A continuación se presentan los principales resultados obtenidos.

Mejoras en educación puede tener impactos importantes en reducción de la pobreza

En el primer escenario, se le imputó a las todas las personas que tienen secundaria incompleta o menos el ingreso promedio que ganarían si hubiesen terminado la secundaria académica. Se puede apreciar en el Gráfico 88 como los niveles de pobreza extrema y no extrema bajarían a la mitad de los niveles reportados oficialmente a un 3,2% y 7,0% respectivamente.

Gráfico 8
Escenarios de reducción de pobreza, 2013.



Fuente: Segura con datos de la Enaho del INEC.

Sin embargo, los resultados son más modestos para los dos escenarios siguientes. Por ejemplo, en el escenario 2 se le imputa a las todas las personas que tienen secundaria

incompleta el ingreso promedio de una persona con secundaria académica completa, lo cual supondría que cualquier persona que haya asistido a secundaria la hubiera completado con éxito. Mientras que en el escenario 3 se le imputa a las todas las personas entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria incompleta el ingreso promedio de una persona con secundaria académica completa, haciendo un énfasis en la población que durante las tres últimas décadas asistieron a la educación. En el primer caso, la pobreza se reduciría en 2,8 puntos porcentuales y en el segundo en 1,6 puntos porcentuales, con un impacto mayor sobre la pobreza no extrema que sobre la extrema. Sin embargo, los tres escenarios descritos muestran que si los desempeños educativos en el pasado hubiesen sido mejores, el país tendría niveles de pobreza más bajos que los experimentados durante los últimos veinte años.

8. Principales hallazgos y conclusiones

1. Aunque Costa Rica se mantiene en los países con niveles de desarrollo humano medio-alto en la América Latina, en los últimos años ha perdido posiciones relativas en el Índice de Desarrollo Humano debido a rezagos en los indicadores educativos.

2. En los últimos veinte años el país realizó un importante esfuerzo por recuperar la inversión en educación pero la caída en este indicador le generó un rezago relativo respecto a otros países de la región en materia educativa.

3. El porcentaje de población de 20 a 24 años con secundaria completa pasó de 30 % en 1994 a 50% en el 2012, un resultado insuficiente de cara a las necesidades del país. El mismo coloca al país en un rezago relativo respecto a otros países de América Latina.

4. Entre 1993 y 2013 los años de escolaridad promedio para la población económicamente activa (PEA) con edades entre los 15 y 64 años pasó de 7,8 a 9,4 años, lo que significó apenas un crecimiento promedio de apenas un 1,1% anual. Asimismo el porcentaje de la PEA con secundaria completa o más pasó de un 28% a un 44% en el mismo período lo que resulta preocupante para un país como Costa Rica que tiene la aspiración de construir una sociedad en la que el desarrollo tecnológico y la productividad propicien un bienestar creciente para las personas y para el cual su inserción exitosa en el mercado laboral.

5. Los avances mostrados en las últimas dos décadas en cuanto a escolaridad de la PEA además de lentos se caracterizan por no haberse distribuido de manera equitativa en todo el país. La PEA que vive en las regiones periféricas, zonas rurales y aquella vinculada a la vieja economía es la que presenta menores niveles de educación formal

6. Modificar la estructura de la PEA con edades entre los 25 a 64 años con secundaria completa versus aquella que no tiene secundaria completa (44% versus 56% en 2013) no será para el país una tarea fácil en los próximos diez años, ya que cerca del 87% no asiste a la educación. Esta situación limita la posibilidad de mejorar sus niveles de

cualificación ya que estas dependerán en gran medida del éxito alcanzado por la generación que hoy tiene entre 15 y 24 años de edad.

7. El peso de los rezagos en la formación de la población económicamente activa en los últimos veinte años es muy fuerte. Ante la imposibilidad de realizar grandes cambios en los niveles de educación de la población de 25 a 54 años, la probabilidad de aumentar el porcentaje de la PEA con secundaria completa a un 54% en los próximos diez años resulta difícil aunque se realicen grandes avances dentro de la población de 15 a 24 años que todavía asiste al sistema educativo.

8. El rendimiento en educación ha variado en los últimos veinte años. En 2013, el premio salarial por tener primaria completa se ubicó alrededor de un 13% mientras que tener primaria incompleta representó apenas un 3,2%. Estimaciones mucho menores que las obtenidas en 1993 donde estos coeficientes fueron de 20,7% y 13,0%. Actualmente lo que genera mayor premio salarial es tener secundaria completa o más o bien algún grado de educación superior. Pasar de no tener educación formal a tener secundaria completa aumenta en promedio el ingreso por hora poco más del 50%. En el caso de la educación superior el aumento en el salario por hora se ubicó entre un 94,6% en 1993 y 105,0% en 2013.

9. Mejorar la escolaridad de la población puede tener una importante incidencia en la reducción de la pobreza. En el escenario más positivo si todas las personas que tienen secundaria incompleta o menos hoy hubiesen terminado la secundaria académica los niveles de pobreza extrema y no extrema bajarían a la mitad de los niveles reportados oficialmente un 3,2% y un 7,0% respectivamente. Este ratifica la importancia que tiene para el país seguir invirtiendo en educación obteniendo buenos resultados.

10. Los países de América Latina que han logrado mayores avances que Costa Rica en los últimos veinte años en materia educativa han apuntado a políticas que se orienta en tres líneas principales: atacar las desigualdades internas de los sistemas educativos para nivelar a los sectores más rezagados; apostar a la calidad mediante el fortalecimiento de sistemas de evaluación de los resultados del proceso de aprendizaje y finalmente generar leyes a favor de la obligatoriedad de la secundaria así como acuerdos nacionales para hacer cambios sustantivos en la educación media con un horizonte de mediano y largo plazo.

11. A la pregunta planteada inicialmente en esta ponencia: ¿Ha evolucionado o no Costa Rica en ampliar las capacidades de su población en los últimos veinte años? La respuesta es que sí, pero que los avances han sido lentos y desiguales y resultan además totalmente insuficientes para atender los desafíos nacionales actuales.

Referencias bibliográficas

OECD indicators (2013). Education at a Glance 2013: OECD indicators .OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>

CEPAL (1994).

PNUD (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PEN (2006), Décimo Tercer Informe sobre el Estado de la Nación

Notas

¹ El indicador en el que Costa Rica muestra una situación de franco rezago en el contexto latinoamericano es la tasa de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria, con un valor que lo ubica en la posición 15 entre los 18 países latinoamericanos. En el Informe de Desarrollo Humano del 2009 para Costa Rica y cinco países más no hubo información en esa base de datos sobre matrícula/tasa de matrícula de educación terciaria. Para los restantes 12 países no está la tasa como tal, pero sí las cifras de matrícula y población en edad, lo que permitió calcular la tasa de terciaria. (Sauma, 2011)

² Según Sauma, conceptualmente dado que el desarrollo humano concierne a toda la población de los países, lo más adecuado es utilizar las tasas de matrícula de toda la población sin importar su edad, pues reflejan el esfuerzo que hacen por acceder a la educación; sin embargo, al utilizar como referencia para el cálculo de la tasa solamente la población en edad de asistir, las tasas brutas incluyen entonces aspectos como la extra edad o la educación de adultos, las cuales resultan en tasas brutas mayores a 100%, y por ende, en índices mayores y mayor desarrollo. Utilizar tasas netas -es decir, la población del rango de edad correspondiente al nivel educativo que asiste respecto al total de población en ese rango de edad-, podría tener el inconveniente de que se limita a la población en edad de asistir. Sin embargo, debe tenerse presente que la utilización de dos indicadores en la dimensión conocimiento responde a la necesidad de captar la situación de los adultos (mediante la tasa de alfabetismo) y de los niños, niñas y adolescentes mediante la matrícula. Por ello, lo más adecuado y justificado es utilizar tasas netas de matrícula. Otra opción sería seguir utilizando las tasas brutas, pero con un valor máximo de 100% (Sauma, 2011)

³ La cual en 2023 se ubicará entre los 25 a 34 años

⁴ Dado que no se cuenta con el dato de los años de experiencia efectiva, se utilizó una aproximación a través de la variable experiencia potencial, la cual se calcula como la edad (e) menos los años de educación alcanzados por el individuo (a) menos la edad de ingreso al sistema educativo formal (s), es decir: $\text{experiencia} = e - a - s$.