

CAPÍTULO

4

Educación secundaria en Costa Rica

HALLAZGOS RELEVANTES

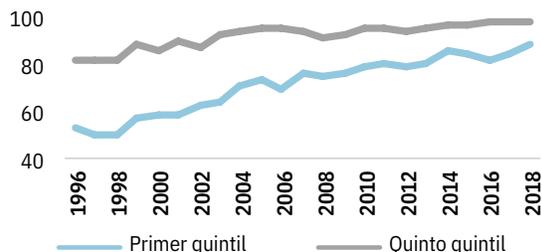
- El país sigue sin poder universalizar la educación diversificada. En 2018, solo el 48% de las personas de 15 a 16 años asistían a este ciclo, y se estima que una cuarta parte de ellos (23,3%) estaba fuera de la oferta de servicios del MEP.
- El principal dinamismo en materia de acceso a la secundaria, en el período 2011-2018, se explica por el crecimiento de la matrícula en la educación técnica en la oferta tradicional (50%), y en los Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea) en la no tradicional (89,5%). Esta última oferta enfrenta importantes problemas que limitan la calidad de la educación.
- El descenso en las tasas de natalidad y de fecundidad de la población empieza a impactar a la secundaria. La matrícula en el tercer ciclo tradicional tuvo una contracción de 6,5% entre 2012 y 2018, lo cual brinda una oportunidad valiosa para mejorar la calidad educativa.
- El Consejo Superior de Educación aprobó en 2019 las nuevas pruebas nacionales denominadas FARO (Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades), que sustituyen a las pruebas nacionales de bachillerato aplicadas en los últimos treinta años.
- El nivel de pobreza de los distritos y el desempeño de los estudiantes en el colegio (medido a través de la reprobación) ejercen un efecto negativo en la probabilidad de aceptación de un contrato por parte de los docentes. Por cada 1 % de aumento en la pobreza en la población de un distrito, la probabilidad de aceptación de contratos docentes se reduce en un 0,13%.
- Para movilizar docentes hacia zonas fuera de la GAM a centros poco atractivos, el MEP requiere revisar la estructura actual de incentivos monetarios y no monetarios.
- El estilo de gestión centralista y vertical del MEP no favorece el trabajo colaborativo ni la promoción del liderazgo académico en las comunidades educativas.
- En las direcciones regionales de educación (DRE) del MEP, predomina el rol de transmitir información sobre el de contextualizar la política educativa. En la práctica, los supervisores realizan tareas principalmente administrativas.
- La capacidad real de las DRE para trabajar bajo un esquema de gestión por resultados es limitada. Diversos actores señalan que las labores administrativas dificultan el cumplimiento de sus funciones de apoyo curricular.
- Los asesores pedagógicos carecen de la capacidad operativa real para apoyar con éxito la reforma educativa. Entre las limitaciones están la gran cantidad de docentes a cargo y la falta de recursos. A esto se une la falta de seguimiento, por parte de los directores y supervisores, a las recomendaciones emitidas en las visitas guiadas.
- En la estructura operativa actual de las DRE, no existe una figura con la función o la capacitación necesaria para acompañar y apoyar a los directores y supervisores en el desarrollo de un liderazgo pedagógico.
- El fenómeno del narcotráfico tiene un fuerte impacto en el contexto regional, en los lugares donde se ubican los centros educativos. Alrededor de una cuarta parte de la población estudiantil (23,2%) en 2018 asistía a centros ubicados en distritos de alto tráfico de drogas.
- Casi en la mitad de las direcciones regionales del MEP, las incautaciones de drogas tienen una asociación estadística fuerte con los niveles de exclusión educativa en los colegios de secundaria, aun cuando se controla por el efecto de factores socioeconómicos y por la cobertura de los programas de equidad del MEP. Se trata de las direcciones de Aguirre, Cañas, Desamparados, Guápiles, Liberia, Limón, Nicoya, Pérez Zeledón, San José Norte, Santa Cruz, Sarapiquí, Turrialba y Zona Norte.
- La exposición al narcotráfico —medida a través de los kilogramos incautados de cocaína— está asociada a menores niveles de rendimiento de los estudiantes en las competencias Matemáticas y Alfabetización Científica, en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) de 2015.

Educación secundaria en cifras

ACCESO | Crece asistencia a la educación regular

Tasa neta de escolaridad	2008	2013	2018
Tercer ciclo y educación diversificada	68,6	74,6	79,9
Tercer ciclo	67,4	72,1	75,0
Educación diversificada	38,0	40,7	48,0

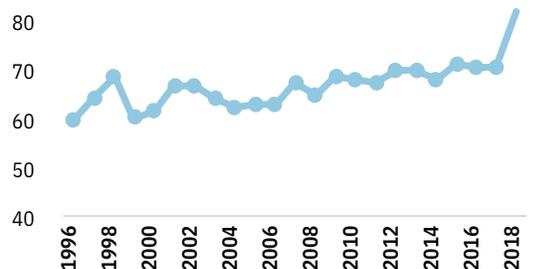
Asistencia a la educación en la población de 13 a 17 años, según quintil de ingreso



EFICIENCIA Y PERMANENCIA | Aumenta promoción en bachillerato

Exclusión intraanual	2008	2013	2017
Tercer ciclo y educación diversificada	12,1	9,9	7,2
Académica diurna	10,5	7,8	5,1
Técnica diurna	10,7	8,4	4,9
Académica nocturna	24,8	23,9	21,3
Técnica nocturna	16,6	25,6	22,3

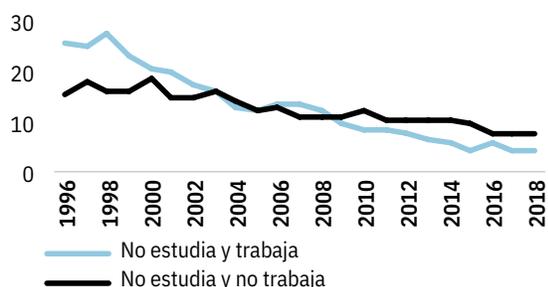
Porcentaje de promoción en Pruebas Nacionales de Bachillerato



LOGROS Y RESULTADOS | Disminuye población "nini"

Logro en secundaria	2008	2013	2018
Probabilidad de completar secundaria básica	41,0	49,2	60,8
Probabilidad de completar secundaria superior	33,6	45,0	54,7

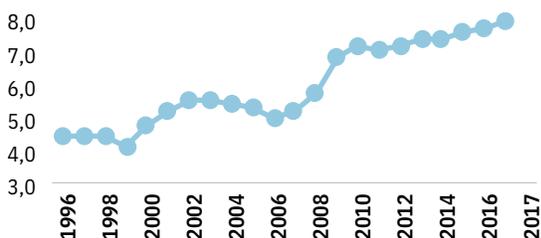
Porcentaje de jóvenes de 15 a 17 años que no estudian, según condición



RECURSOS FINANCIEROS E INVERSIÓN | Crece inversión en educación

Instituciones en tercer ciclo y educación diversificada	2008	2013	2018
Tercer ciclo y educación diversificada	805	882	893
Diurna	750	824	837
Nocturna	55	58	56

Inversión en educación como porcentaje del PIB



VALORACIÓN GENERAL

A ocho años de realizada la reforma constitucional que estableció la obligatoriedad de la educación diversificada y asignó un 8% del PIB a la educación, la principal apuesta del país, la universalización de la secundaria con una mejora generalizada en la calidad de los servicios educativos, no se ha alcanzado y progresa con lentitud. Las investigaciones efectuadas para este Informe sugieren que la gestión del sistema educativo -en particular la estructura organizativa y los estilos de gestión imperantes en el MEP- es un factor que dificulta concretar estas metas nacionales.

La tasa neta de escolaridad, indicador utilizado para dar seguimiento a la aspiración de que los jóvenes asistan a la educación entre ciclos sin discontinuidades, presenta una leve mejora a lo largo de la presente década. En 2018, solo el 48% de las personas de 15 a 16 años asistían, sin rezagos, a la educación secundaria, y una cuarta parte de ellas (23,3%) estaban fuera de la oferta de formación impartida por el MEP². Esto se explica, en gran parte, por los problemas del país en cuanto a eficiencia interna y rendimiento desde la educación primaria: cerca de una quinta parte de quienes inician primer año no llegan a sexto en los seis años establecidos para ese propósito; asimismo, una parte de los que terminan tienen importantes debilidades en su aprendizaje, lo cual limita el éxito en los ciclos posteriores.

Al ritmo actual, un progreso significativo hacia la universalidad tardará décadas. En un escenario improbable, en el que toda la población matriculada en cuarto y quinto año de primaria en 2018 llegara a la educación diversificada sin repetir algún año, en 2024 la tasa neta de matrícula ascendería al 73,5%, 25,5 puntos porcentuales más que la actual; aun así, estaría por debajo de Chile y Cuba, los países latinoamericanos más avanzados en esta materia. Este tope no se podría alcanzar por cuanto persisten los problemas de exclusión y repitencia, principalmente en el tercer ciclo; no obstante, dimensiona el ritmo lento en el cual se mueve este indicador.

Es cierto que en el período 2011-2018 la secundaria pudo atraer a una mayor

cantidad de población: la matrícula inicial reportada en este nivel creció en 42.383 estudiantes. Este resultado positivo se relaciona con la expansión de la oferta educativa y el aumento del monto invertido por el país en incentivos para estudiar. Sin embargo, una proporción considerable de la población matriculada tiene sobreedad y se ubica en modalidades no tradicionales, entre ellas los Cindea, los cuales, como se ha señalado en informes anteriores, enfrentan severos problemas para ofrecer un servicio de calidad. La ampliación de la cobertura en secundaria producida al atraer a la población con extraedad se ha asociado, pues, a las modalidades de la oferta de servicios educativos de menor calidad.

Un área con dinamismo en acceso, con amplio potencial en principio para contribuir al desarrollo del país, es la ampliación de la cobertura de la educación técnica, cuya matrícula creció en un 50% en ese período y pasó de constituir un 20,2% del total de la matrícula tradicional en secundaria en 2011 al 29,2% en 2018. Este aumento se consiguió al crear nuevos colegios, convertir liceos académicos en colegios técnicos profesionales y abrir secciones nocturnas. La actual Administración de Gobierno planteó, dentro de sus objetivos estratégicos, elevar ese 29% a un 40%, meta a la cual se dará seguimiento. Actualmente, esta modalidad enfrenta un desafío: concretar una política nacional de educación y formación técnica profesional, en la cual se definan prioridades o rutas nacionales en este campo.

Dentro del contexto fiscal restrictivo imperante en la última década, un avance sobresaliente ha sido el incremento en el monto destinado a programas de equidad dirigidos a apoyar a la población socialmente vulnerable. Así, el 58% de estudiantes en pobreza (extrema y no extrema) que asisten a la educación secundaria reciben algún tipo de asistencia económica para estudiar. Este es un tema clave en el cual no se debe retroceder, pero es necesario complementarlo con estrategias de ayuda pedagógica para aquellas personas con bajo rendimiento académico, con el fin de mejorar la retención y los logros de aprendizaje.

Esta edición reconoce que el lento

avance en el cumplimiento de la meta de universalidad se ha dado en un contexto demográfico favorable, en el cual se ha reducido la población en edad de asistir a la secundaria. En principio, esto hace menos costoso el esfuerzo de ampliar la cobertura educativa. Así, la cantidad de población en 2018 (371.022) es un 10,8% menos con respecto a la reportada en el año 2000 (415.766). Por ahora, aunque la reducción solo ha tenido efecto en la matrícula inicial de tercer ciclo diurno, se espera que en un futuro constituya una oportunidad para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación.

No obstante, el Informe advierte expresamente sobre el error que significa inferir que esta tendencia demográfica reducirá la necesidad de inversión para la enseñanza pública; ese es un mero cálculo aritmético, el cual resulta de multiplicar la cantidad de jóvenes por el nivel de inversión per cápita actual. Tal conclusión simplista no toma en cuenta, en primer lugar, que universalizar la educación secundaria implicará atraer a una gran cantidad de jóvenes excluidos hoy del sistema educativo. En segundo lugar, buena parte de esa población proviene de grupos sociales vulnerables, lo cual conlleva mantener, e incluso ampliar, los programas de equidad. Por último, el traslado de la población atendida actualmente por modalidades no tradicionales y de bajo costo a otras como la educación técnica supone inversiones significativas en infraestructura.

Estas consideraciones no minimizan, como se menciona más adelante, la necesidad de importantes cambios en la gestión educativa para obtener mejores resultados con los niveles actuales de inversión. Sin embargo, sientan las bases para una discusión más realista sobre el tema, pues existe el riesgo de que el país repita el error de política pública cometido en los años ochenta del siglo pasado, cuando se recortó la inversión educativa con el fin de conseguir equilibrios fiscales en el corto plazo.

En el gran esfuerzo que el sistema educativo debe realizar para acelerar la universalización en secundaria, se debe contemplar el efecto que ejerce sobre la población

joven el incremento del tráfico de drogas. El narcotráfico puede perjudicar las acciones en marcha por retener a la población en el sistema o atraer a la que está fuera. Según se estima, un 23% de la población que asistía al sistema educativo en 2018 lo hacía en planteles ubicados en los 33 distritos que agrupan poco más de la mitad de las incautaciones de drogas efectuadas en 2017. Atender esta problemática exige nuevas estrategias para promover la seguridad de los estudiantes y reducir la presencia de actividades delictivas y grupos criminales en las proximidades de los centros educativos.

La otra meta relevante, junto a la de universalizar la secundaria, fue la mejora de la calidad de la educación secundaria. El presente Informe examinó varios elementos que han impedido una mejora en esta materia, en la cual las pruebas estandarizadas, nacionales e internacionales, revelan poco avance durante esta década. En la formación, reclutamiento, selección y contratación docente, un aspecto esencial para la mejora de la calidad de la enseñanza secundaria y de los demás niveles, el país no muestra cambios significativos. El Servicio Civil sigue sin aplicar el mandato de la Sala Constitucional de realizar pruebas en el proceso de selección, para determinar la idoneidad del docente.

Tampoco ha habido mejoras notables en los mecanismos de evaluación docente, un asunto polémico que, por estar asociado al reconocimiento de incentivos salariales, genera tensiones entre el Ministerio y los gremios magisteriales. La tesis del Informe es que urge introducir una evaluación docente distinta, para reemplazar el inefectivo método actual, según el cual prácticamente todo el personal docente

tiene un desempeño bueno o muy bueno. Una alternativa es aplicar a la evaluación un enfoque de tipo formativo, que propicie el seguimiento a los educadores, a fin de poder retroalimentar los procesos de formación continua e inicial y mejorar la calidad.

El desafío central en este campo, reiterado en varias ediciones de este Informe, es alcanzar una política de desarrollo profesional de mediano y largo plazo que trascienda los períodos gubernamentales y logre articularse con la formación inicial. De no avanzar en este campo, las consecuencias de contratar malos docentes seguirán repercutiendo de manera negativa sobre el desempeño de los aprendizajes del alumnado, y esto limitará sus oportunidades de desarrollo futuras.

Finalmente, un factor que obstaculiza la necesaria mejora en la calidad de la educación (así como en la universalización) es la gestión educativa del MEP. De acuerdo con los objetivos de la política educativa, todas las acciones del sistema deben orientarse a potenciar el desarrollo de la persona estudiante (CSE, 2017). La evidencia que aporta este Informe indica que la estructura organizativa y el estilo de gestión del MEP constituyen un freno relevante a esa aspiración.

El diagnóstico realizado sobre el MEP identifica un nivel central complejo, con cerca de 15 direcciones y 67 departamentos. Esta situación ahoga al resto de la estructura educativa con múltiples requerimientos que limitan la capacidad técnica y operativa de los actores vinculados a la gestión curricular regional y local para desempeñar su rol de acompañar y dar seguimiento a la implementación de la política vigente. Independientemente del actor que se analice, sean directores regionales, supervisores y los mismos directores, todos manifiestan que dedican gran parte de su tiempo a atender

trámites de tipo administrativo exigidos por el MEP central.

En esa estructura coexisten y se traslapan diversos niveles de jerarquía, que denotan una cultura institucional diseñada para obedecer lineamientos de arriba hacia abajo en políticas, programas y presupuestos. Esto ha impedido generar capacidad técnica dentro de las direcciones regionales (DRE) para planear, contextualizar y realizar innovaciones curriculares. En la práctica, las DRE se han convertido en una mera correa de transmisión de órdenes o indicaciones emanadas desde el nivel central del MEP, y quedan a un lado temas claves, como el apoyo a los docentes, el trabajo colaborativo y el uso de la información para la toma de decisiones.

Urgen nuevos estilos de gestión que cambien prácticas y sentidos de acción con base en las prioridades de asesoramiento e intervención centradas en el área pedagógica. Para ello, es preciso simplificar la estructura del nivel central del MEP y de las mismas DRE; dotar a la estructura regional de capacidad para desarrollar planes y proyectos por región, centrados en el logro escolar y la mejora de los aprendizajes; acompañar y dar seguimiento a los aspectos didácticos y pedagógicos propuestos en el currículo, y asesorar procesos para cambiar las prácticas educativas cotidianas en los centros educativos.

En síntesis, el *statu quo* actual del MEP requiere revisión porque no permite al sistema potenciar los logros en áreas claves, reportadas en ediciones anteriores del Informe, como la reforma curricular, cobertura, financiamiento y mejora salarial docente, entre otras. A la postre, esta circunstancia coloca al país en una posición de rezago que no necesita ni merece.

CAPÍTULO

4

Educación secundaria en Costa Rica

Introducción

Este capítulo ofrece un balance del desempeño del tercer ciclo y la educación diversificada en el período transcurrido desde la última edición del Informe hace dos años. La principal pregunta que busca responder es: ¿cuánto se acercaron o se alejaron estos ciclos educativos de 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 en este nivel contribuye a que Costa Rica se aproxime a otras aspiraciones en esta materia, tales como la garantía de una educación universal, gratuita y costeadas por el Estado; un sistema educativo sin discontinuidades entre sus ciclos; una educación que propicie el desarrollo de destrezas para que los estudiantes puedan ser autónomos, responsables, productivos y participar 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 y aportar a la actual sociedad del conocimiento y a los avances del país en materia de desarrollo humano. Esta edición se enfoca en identificar nudos que restringen el alcance, la efectividad y la rapidez con la cual se implementa la reforma curricular.

El capítulo se estructura en dos

secciones. La primera realiza un balance general en el que se da seguimiento a las principales tendencias de la educación secundaria en materia de asistencia, cobertura, rendimiento de los estudiantes y condición de los docentes. Incorpora el resultado de dos análisis pioneros en el país orientados a conocer más la problemática de desestimas en puestos docentes y el faltante de personal en zonas de alta vulnerabilidad social fuera de la GAM: uno analiza la probabilidad de aceptar un contrato del MEP en secundaria tomando en la cuenta características del docente, de los centros educativos, de los estudiantes que atienden y del distrito donde se localiza el colegio; el otro utiliza la técnica llamada “experimento de elección discreta” y tiene como finalidad explorar alternativas de incentivos para movilizar temporalmente al personal docente ubicado en la región Central del país hacia lugares de alto rechazo. Estas temáticas arrojan elementos relevantes para mejorar los procesos de reclutamiento, selección y permanencia de los docentes, y es preciso darles seguimiento en estudios posteriores.

La segunda sección del capítulo consiste en una mirada profunda a la gestión del MEP, considerada en diversas investigaciones como un factor clave para la mejora del desempeño del sistema educativo. En esta edición, el énfasis recae en el funcionamiento y la gestión curricular

de las direcciones regionales de educación del MEP, nivel intermedio correspondiente a lo que el capítulo denomina “la cintura del sistema educativo”. Este es un acercamiento más para entender cómo opera la compleja estructura de gestión del MEP en un ámbito que estudios previos señalaban como un problema generalizado: la falta de acompañamiento a los docentes en la aplicación de los nuevos programas de estudio casi en todas las asignaturas.

En este capítulo, se emplearon fuentes de información diversas, entre ellas la Encuesta Nacional de Hogares del INEC, bases de PISA 2015, las proyecciones de población del CCP, los registros administrativos del MEP y de otras instituciones. Sánchez (2019) utilizó bases de la ICD y la PCD. Además, para las investigaciones de base (Beirute, 2018a; Beirute, 2018b), se efectuaron entrevistas en profundidad y grupos focales con asesores nacionales del Núcleo de Cartago; también, se aplicaron instrumentos de consulta a directores regionales y supervisores de centros educativos.

Para conocer sobre otros indicadores de seguimiento de la educación general básica y el ciclo diversificado, el lector puede consultar el compendio estadístico del Estado de la Educación disponible en www.estadonacion.or.cr

Balance general

A ocho años de aprobada la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación diversificada y asigna un 8% del PIB a la educación, la principal apuesta del país, la universalización de la secundaria, no solo no se ha cumplido, sino que la velocidad del progreso ha sido lenta y, por lo tanto, insuficiente. Los avances derivados de un indicador clave, la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada, constituyen una muestra elocuente de lo anterior. En 2018, solo el 48% de las personas de 15 a 16 años asistían a la educación diversificada, y se estima que cerca de una cuarta parte de ellos (23,3%) está fuera de la oferta del MEP.

Ciertamente, en el período 2011-2018 la matrícula reportada en secundaria creció en 42.383 estudiantes. Sin embargo, una proporción importante tiene sobreedad y está matriculada en modalidades no tradicionales, entre ellas los Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea), los cuales, como se ha reportado en informes anteriores, enfrentan diversos problemas para ofrecer una educación de calidad.

El lento avance en el cumplimiento de la meta de la universalización se ha dado en un contexto demográfico de merma de la población en edad de asistir a la secundaria; en principio, este hecho haría menos costoso el esfuerzo por alcanzar esta meta. Por ahora, aunque la reducción solo ha tenido efecto en la matrícula inicial del tercer ciclo diurno, se espera que en un futuro sea una oportunidad para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación.

En el período en análisis tampoco se reportan cambios significativos en materia de formación, reclutamiento, selección y evaluación del desempeño docente, un tema clave para la mejora de la calidad de la educación secundaria. El país continúa sin aplicar pruebas de ingreso a las carreras de Educación en las universidades para determinar el grado de idoneidad del candidato a la docencia. Los mecanismos de aseguramiento de la calidad en esa etapa formativa aún son débiles; pocas carreras se encuentran acreditadas, y el país sigue sin una

legislación para establecer la obligatoriedad de esa acreditación como ocurre en otros países de América Latina más avanzados en esta línea (Chile, Ecuador, El Salvador).

Por último, este capítulo presenta un novedoso análisis sobre el auge de un fenómeno que puede afectar de manera negativa la retención estudiantil en secundaria. Se trata de la proximidad de actividades vinculadas al narcotráfico con muchos centros educativos. Esta problemática pone en riesgo los avances obtenidos a la fecha, y su atención requiere de nuevas estrategias que consideren esos patrones territoriales.

Los progresos en cobertura coexisten con problemas de calidad y eficiencia del sistema

Uno de los hechos más relevantes de la última década en el ámbito de las políticas públicas educativas, destacado en informes anteriores, fue la modificación del artículo 78 de la Constitución Política en 2011, la cual amplió la obligatoriedad de la enseñanza hasta la educación diversificada y estableció la asignación de un 8% del PIB a la educación. Con ello se creó una base legal para fijar una política pública que extendiera la cobertura en el país en ese ciclo educativo y, en principio, la asignación de los recursos para lograrlo.

Asimismo, una de las metas dentro la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, suscrita por los 193 estados miembros de las Naciones Unidas, y de la cual Costa Rica es parte, señala que se debe asegurar que, a ese año, todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos (Naciones Unidas, 2018).

Tras ocho años de aprobada la reforma constitucional, la tasa neta de escolaridad² en tercer ciclo y en la educación diversificada, indicador para dar seguimiento a la población que asiste en la edad correspondiente según los reglamentos del MEP, sigue sin cambios significativos. Los avances en eficiencia interna han sido insuficientes para

contrarrestar la magnitud del problema estructural que históricamente ha arrasado el país en esta materia.

El esfuerzo por incrementar la cantidad de servicios educativos para la población en secundaria, así como el monto invertido en incentivos para estudiar, ha tenido efecto positivo sobre todo en atraer población con extraedad al sistema educativo, pero en ofertas educativas que enfrentan problemas de calidad.

En ese contexto, la transición demográfica brinda una oportunidad única para avanzar tanto en cobertura como en eficiencia y calidad. La cantidad de jóvenes que llegan a séptimo año en la modalidad tradicional descendió en el último quinquenio, y la cantidad de población en edad de cursar la secundaria ha venido en descenso si se compara con el período 2000-2010. Sin efectuar los ajustes requeridos, el país no podrá contar con una población económica activa que tenga las habilidades requeridas para afrontar los desafíos de la cuarta revolución industrial³.

La principal apuesta del sistema en cobertura no se ha alcanzado

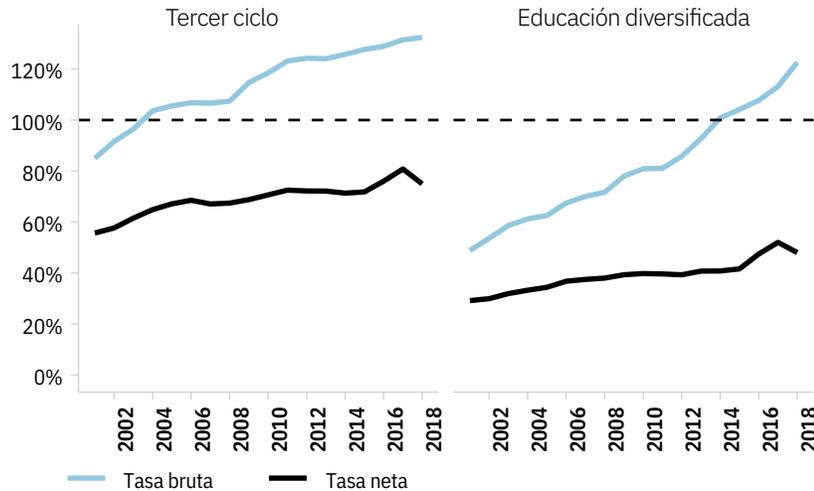
La tasa neta de escolaridad en secundaria se movió con lentitud a lo largo de la presente década⁴. Solo el 75% de los estudiantes en el tercer ciclo y el 48% en la educación diversificada estaban dentro del rango de edad oficial del MEP en 2018: 12 a 14 años y 15 a 16 años, respectivamente. Mientras la tasa neta mostró un lento crecimiento inercial, la tasa bruta de escolaridad creció con celeridad durante los últimos quince años: cerca de 29 puntos porcentuales en el tercer ciclo durante el período 2004-2018 y 61,4 puntos porcentuales en la educación diversificada (gráfico 4.1).

La diferencia entre este indicador y la tasa bruta de escolaridad se explica por una alta proporción de la población matriculada que asiste con sobreedad, poco más del 43% en el tercer ciclo y de 61% en la educación diversificada. Por lo tanto, sigue vigente el desafío de lograr avances sustantivos en esta materia.

Para comprender el comportamiento inercial de la tasa neta de escolaridad, es importante analizar cómo se distribuye

Gráfico 4.1

Tasas de escolaridad en tercer ciclo y educación diversificada^{a/}

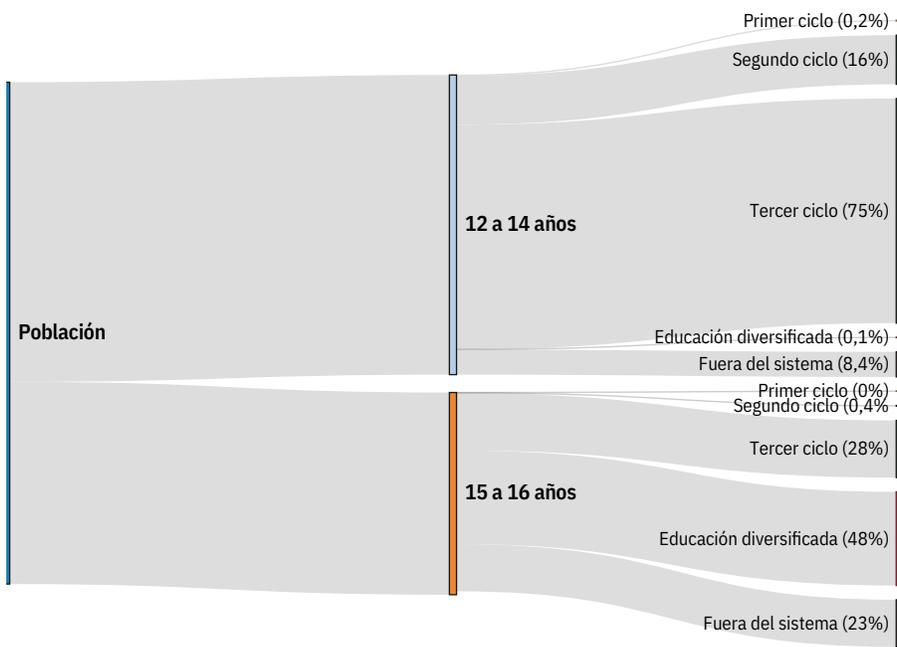


a/ Incluye la modalidad tradicional y la no tradicional.

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

Gráfico 4.2

Distribución de la población en edad de asistir a la secundaria, según grupo de edad y ciclo^{a/}. 2018



a/ Incluye las modalidades tradicionales y no tradicionales. Excluye la educación para el trabajo.

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

la población matriculada en cada uno de los ciclos del sistema preuniversitario. Como se aprecia en el gráfico 4.2, un 16,4% de los jóvenes de 12 a 14 años estaban en segundo ciclo y un 8,4% no asistían a la educación formal. En educación diversificada la situación es más grave: el 28,3% asistía al tercer ciclo y el 23,3% no asistía a los servicios ofrecidos en el MEP. Estos datos reflejan el problema de eficiencia interna en primaria y secundaria que impide a los estudiantes avanzar sin discontinuidades entre ciclos.

En un escenario hipotético, en el que todos los estudiantes matriculados en cuarto y quinto año en 2018 llegaron a la educación diversificada sin repetir, la tasa neta de escolaridad crecería al 73,5% en 2024. En las circunstancias actuales, alcanzar ese techo es poco probable, dado el gran peso que tiene la extraedad. Por consiguiente, para avanzar con mayor celeridad es necesario abordar, en los ciclos anteriores, los problemas que repercuten sobre la persistente baja tasa neta de escolaridad, en particular los relativos a la mejora en el desempeño y los logros de aprendizaje en primero y segundo ciclos. Sin embargo, eso no es fácil. Como se indica en el capítulo 3 de este Informe, dedicado a primaria, la calidad de la enseñanza en las aulas dista mucho de los parámetros exigidos en las reformas curriculares del MEP. Ese hecho condiciona los aprendizajes de los alumnos, quienes no consiguen avanzar, con bases firmes, en los ciclos posteriores de la secundaria y la educación superior.

En el tercer ciclo y en la educación diversificada, los problemas de exclusión y repitencia se agravan y generan un círculo vicioso de bajo desempeño y poca eficiencia⁵. Esto repercute en la cobertura neta y en la probabilidad de finalizar la secundaria: en 2018, solo el 54,6% de los jóvenes con edades entre 18 y 22 años habían finalizado undécimo. Este porcentaje es 13,6 puntos porcentuales menos en aquellos provenientes de hogares con climas educativos bajos.

En este escenario, se requieren mejoras sostenidas y de mayor magnitud en las generaciones de estudiantes, presentes y futuras, para tener cambios significativos que acerquen al país a la meta de

universalizar la educación secundaria en 2030. El MEP debe brindar el acompañamiento⁶ necesario a los jóvenes de hogares más vulnerables y con problemas de rendimiento. De no hacerlo, alcanzar esa meta podría llevar décadas.

El sistema ofrece a los jóvenes con sobreedad la oferta de menor calidad

El rápido crecimiento en la tasa de cobertura bruta de escolaridad visto anteriormente (gráfico 4.1) está ligado a tres aspectos. El primero es la creación de nuevos servicios educativos en ofertas orientadas a la formación de jóvenes y adultos; el segundo es un repunte en la participación de los colegios técnicos dentro de la oferta tradicional, tanto diurna como de secciones nocturnas; y el tercero es el incremento en la inversión destinada a incentivos para estudiar, los cuales han propiciado que un grupo mayor de estudiantes permanezcan en las aulas o vuelvan a ellas.

El crecimiento de 42.383 estudiantes en la matrícula en secundaria entre 2011 y 2018 se explica, en un 71,6%, por el aporte que realizan las modalidades no tradicionales de la oferta educativa. Dentro de ellas sobresale el caso de los Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea), donde la cantidad de estudiantes en secundaria ascendió de 24.485 a 46.404 en esos años⁷; este aumento se relaciona con la expansión en la cantidad de servicios ofrecidos, que pasó de 146 a 203⁸.

Además de los Cindea, en el país existe una variedad de programas para la formación de jóvenes y adultos, entre los cuales se incluyen: los colegios nacionales virtuales Marco Tulio Salazar (CNVMTS), Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), Colegio Nacional de Educación a Distancia (Coned), Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (Caipad) y secundaria por suficiencia. En ediciones anteriores, este Informe ha advertido sobre limitaciones en términos académicos, de personal, infraestructura, material didáctico y presupuesto, que afectan negativamente la calidad de su oferta educativa.

Recuadro 4.1

Debilidades detectadas en la modalidad Cindea por parte de la Auditoría Interna del MEP

En 2018, la Auditoría interna del MEP emitió un informe referente a los Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea), el cual revela importantes debilidades en la gestión:

- En materia de planificación, no se encuentran estudios que brinden información actualizada sobre estos centros educativos.
- Se carece de diagnósticos formales de necesidades para la oferta emergente, que justifiquen la necesidad real de brindar estos recursos. El trámite lo realiza el director del centro educativo a solicitud de los interesados en la comunidad.
- Un alto porcentaje de estudiantes son menores de 18 años (28%), lo cual entorpece y dificulta el aprendizaje de los adultos, quienes tienen características distintas y mayores necesidades.
- Está ausente la figura de coordinador académico.
- Falta un sistema de información institucional adecuado a las necesidades de la modalidad. Cada centro resuelve esta carencia según sus prioridades y disponibilidad de recursos.
- La infraestructura es inadecuada. Muchos de los Cindea se albergan en otros centros educativos a modo de préstamo, sin posibilidad de exigir condiciones. En otros casos, utilizan infraestructura no autorizada, lo cual refleja la falta de supervisión en las regiones.
- Se imparten 22 especialidades técnicas en nueve Cindea, sin mediar un estudio formal sobre las ofertas en estas regiones; tampoco se cuenta con una supervisión técnica por parte de la Detce.

Fuente: MEP, 2018a.

Así, por ejemplo, en el nivel curricular algunas de estas modalidades ofrecen a los estudiantes una menor cantidad de lecciones. Barrantes (2017) señaló que, en el caso de la asignatura de Matemática, un estudiante en un CNVMTS recibe alrededor de 68 horas lectivas anuales, un 50% menos del tiempo con respecto a un colegio nocturno académico (137 horas).

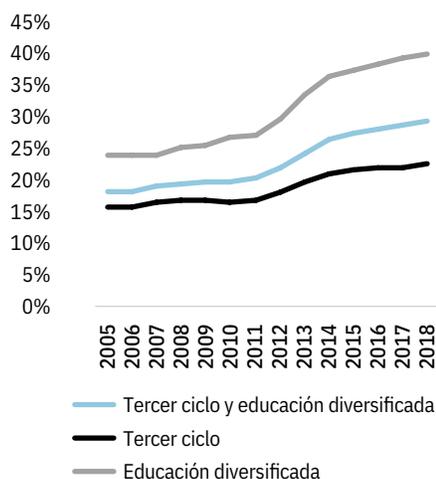
En 2018, la Auditoría Interna del MEP detectó debilidades para los Cindea en tres áreas principales de su gestión: la planificación, la disponibilidad de recursos y la oferta técnica. Las principales conclusiones de ese estudio se sintetizan en el recuadro 4.1, y de ellas se desprende que esta opción educativa presenta serios problemas para brindar una educación de calidad.

El segundo cambio que propició la mejora en la matrícula de secundaria fue el fortalecimiento de la rama técnica. En efecto, la cantidad de estudiantes en la modalidad técnica creció un 50%; además, como porcentaje de la matrícula en la secundaria tradicional, su participación aumentó de 20,2% en 2011 a 29,2% en el 2018, en principio un paso en la dirección correcta (gráfico 4.3). La Administración Alvarado Quesada tiene, dentro de sus objetivos estratégicos, el aumento del peso en esta modalidad al 40% (recuadro 4.2), una meta a la cual se debe dar seguimiento.

El fortalecimiento de la educación técnica se ha realizado por medio de tres estrategias: creación de nuevos colegios, conversión de centros académicos a técnicos y creación de secciones nocturnas.

Gráfico 4.3

Porcentaje que representa la educación técnica en la matrícula del sistema tradicional^{a/}, según ciclo



a/ Se obtiene de dividir la cantidad de estudiantes en la rama técnica entre el total matriculado para cada ciclo o nivel.

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

De esta manera, el MEP dispone de tres posibilidades para que los estudiantes accedan a un título de técnico medio: educación diversificada, secciones nocturnas y plan de dos años (recuadro 4.3). Entre 2011 y 2018, el número de colegios técnicos diurnos pasó de 95 a 137; la cantidad de ellos con secciones nocturnas creció de 24 a 84 y en 68 más se estableció el plan a dos años; el resto de la oferta la completan dos colegios técnicos nocturnos (MEP, 2014; MEP, 2018b).

El tercer elemento ligado a la mejora en la cobertura bruta en secundaria es el incremento en el monto destinado a los incentivos para estudiar. Cuando se analiza el cambio en la distribución de la inversión pública en educación entre 2000 y 2017, se encuentra que los incentivos para estudiar y el monto invertido en otras modalidades, como la educación abierta, tuvieron el mayor crecimiento acumulado en este período, en el cual la participación dentro de la

Recuadro 4.2

Proyectos estratégicos en el MEP (2018-2022)

Primera infancia: aumento de la cobertura en el Ciclo Materno Infantil (Grupo Interactivo II) y Ciclo de Transición (4 a 6 años). Desarrollar centros de cuidado del MEP (0 a 4 años) en las escuelas de las zonas más vulnerables

Currículo completo: aumentar la cantidad de centros educativos de primero y segundo ciclos que implementan el Plan de Estudios Básico completo (horario regular), para pasar de 264 a 1.000 centros en el año 2022, o sea, del 7% al 50%. Brindar atención a distancia a jóvenes y adultos que no han concluido la educación básica.

Exclusión estudiantil: continuar disminuyendo la exclusión educativa, principalmente en secundaria, mediante el acompañamiento técnico a centros educativos y direcciones regionales de educación, con el propósito de reducir el porcentaje de exclusión intraanual en tercer ciclo y educación diversificada.

Desarrollo profesional docente y evaluación docente: ampliar la cobertura de los procesos de desarrollo profesional permanente de calidad a educadores del sistema, de acuerdo con la política educativa y la transformación curricular vigente, y mejorar los procesos de evaluación docente existentes.

Pruebas nacionales FARO (Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades): aplicar un sistema de evaluación que sea reflejo de una educación integral, contextualizada a las transformaciones implementadas en el ámbito nacional, que se adapte a las exigencias del entorno nacional e internacional y responda a la malla curricular vigente.

Fortalecimiento de la educación técnica: fortalecer los colegios técnicos profesionales (CTP), implementando un programa

de estudio adaptado al Marco Nacional de Cualificaciones y aumentando su peso del 29% al 40%. Lograr que 250 estudiantes se egresen de la modalidad dual.

Plataforma ministerial: solución tecnológica que facilita la integración de bases de datos y la construcción de nuevos sistemas de información en el MEP.

Red Educativa Bicentenario: conectar a todos los centros educativos del país y las oficinas del MEP en una única red de internet de banda ancha, para promover una cultura de colaboración, eficiencia y articulación entre la comunidad educativa, incluidas las comunidades. Para ello se cuenta con el apoyo del Miccit, la FOD¹⁰ y la Sutel.

Tecno Aprender: interconectar con una plataforma digital los centros educativos y oficinas administrativas, con el fin de proveer mil centros educativos a la comunidad educativa en el área pedagógica de servicios informáticos, implementando el Programa Nacional de Tecnologías Móviles (PNTM).

Lenguas extranjeras y STEAM: fortalecer el sistema educativo y las oportunidades de empleo mejorando y profundizando la educación en lenguas extranjeras, ciencias, tecnología, ingeniería, arte, diseño y matemáticas, aumentando la cantidad de centros educativos de secundaria que implementan programas STEAM.

Habilidades socioemocionales: trabajar con estudiantes de séptimo año en su transición de la escuela al colegio, con el propósito de fortalecer sus habilidades para la vida, en favor del desarrollo personal y social, en veinticuatro colegios en riesgo sicosocial.

Fuente: MEP, 2019b.

Recuadro 4.3

Servicios en educación técnica profesional ofrecidos por el MEP

El Ministerio de Educación Pública ofrece la posibilidad de obtener un título de técnico medio en tres modalidades:

Educación diversificada: dirigida a la educación diversificada (décimo, undécimo y duodécimo año) y se imparte paralelamente a la formación académica que permite optar al bachillerato en Educación Media.

Secciones nocturnas: dirigida a los estudiantes que ya concluyeron la educación diversificada o el bachillerato. También, pueden matricularlo quienes hayan finalizado la educación general básica y estén matriculados en alguna modalidad de formación académica para obtener el título de bachillerato en Educación Media.

Plan a dos años: dirigida a personas que tengan aprobada al menos la educación diversificada (a lo largo de los dos años

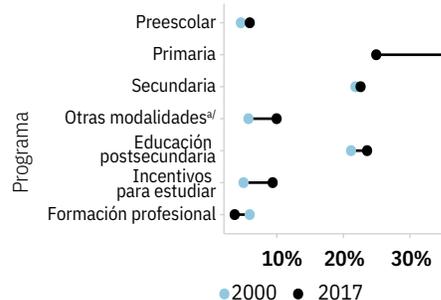
pueden presentar las pruebas de bachillerato que tengan pendientes). Pretende responder al desarrollo social de las comunidades con menores índices de desarrollo. Es una oferta reestructurada para que la formación técnica se pueda llevar en un plan a dos años en horario diurno.

Además de los servicios anteriores, el *Sexto Informe Estado de la Educación* reportó la incursión en planes piloto a través de la aprobación del proyecto “Fortalecimiento del sistema educativo en la modalidad dual, para la promoción del desarrollo del talento humano y la empleabilidad de la población joven de Costa Rica”, el cual buscaba generar insumos para ajustar la oferta educativa de acuerdo con las necesidades y expectativas del mercado laboral.

Fuente: Elaboración propia con información de Beirute, 2018b; MEP, 2018b y PEN, 2017.

Gráfico 4.4

Distribución de la inversión pública en educación, por programa



a/ En “otras modalidades” se incluyen la enseñanza especial y la educación abierta.

Fuente: Morales, 2018, a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la STAP y liquidaciones presupuestarias de las instituciones.

una reducción considerable de las tasas de natalidad y fecundidad. Con el paso de las décadas, finalmente esta evolución impactó a la población en edad escolar. En la educación primaria, se ha reportado el cierre de centros educativos y la caída de la matrícula. Sin embargo, en secundaria los efectos para cada ciclo se han dado, hasta el momento, de manera distinta, debido en lo fundamental al aumento de la cobertura en este nivel.

En ese sentido, la población de 12 a 14 años, edad para asistir al tercer ciclo, disminuyó un 13,1% entre 2000 y 2018. Ese descenso no significó, por lo expuesto antes, una reducción inmediata de la matrícula diurna. Por el contrario, la cantidad de jóvenes creció hasta alcanzar un máximo de 220.893 en 2012, que bajó a 206.510 en 2018 (gráfico 4.5).

En séptimo, año que explica la caída de la matrícula en tercer ciclo diurno, se reportan 16.177 estudiantes menos (16,8%) entre 2012 y 2018. En consecuencia, el número de secciones pasó de 3.614 a 3.356 en ese período. Debido a esta variación, se redujo la cantidad de lecciones disponibles para los docentes en las diferentes asignaturas, tema que se deberá tratar en ediciones futuras.

inversión de estos aspectos se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales. Asimismo, puede verse que el monto asignado a la enseñanza primaria tuvo la mayor contracción como componente de la inversión pública educativa, pues el peso relativo de este nivel pasó de 35,8% a 24,9% en ese período (gráfico 4.4).

El incremento en el monto destinado para apoyar a la población económicamente en desventaja es un logro importante, dado el contexto fiscal restrictivo que ha enfrentado el país en la última década, y en el cual no se puede retroceder. Debido a una mayor inversión, la cobertura de estudiantes en pobreza extrema aumentó en preescolar, primaria, educación especial y secundaria; en este último nivel fue alrededor de un 67% en 2017. Al agregar a los estudiantes en pobreza extrema y no extrema, se aprecia que el 58% de la población en secundaria con esta condición posee algún tipo de asistencia económica para estudiar.

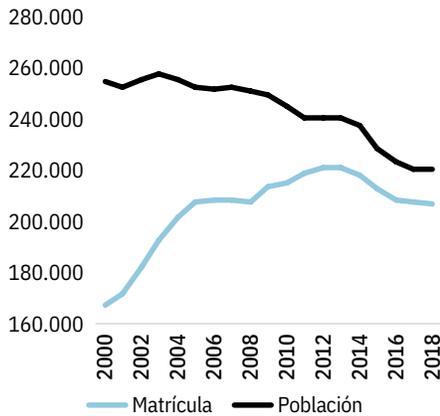
Estas medidas, orientadas a mejorar la equidad de acceso a la educación, se deben complementar con estrategias de apoyo pedagógico a los estudiantes con bajo rendimiento académico, para aumentar la retención y los logros de aprendizaje. Avanzar en estos temas es clave en un contexto donde cada vez hay menos población en edad de estudiar. El país no puede darse el lujo de permitir que los estudiantes abandonen en edades tempranas para luego intentar recuperarlos en modalidades que, en muchos casos, carecen de las condiciones para ofrecer una educación de calidad.

Los efectos de la demografía abren una oportunidad para mejorar la calidad de la educación

Como se indicó en ediciones anteriores de este Informe, la transición demográfica ocurrida en Costa Rica desde el último cuarto del siglo pasado implicó

Gráfico 4.5

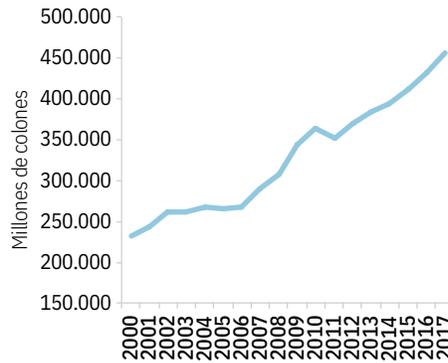
Población de 12 a 14 años y matrícula inicial en tercer ciclo diurno tradicional



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

Gráfico 4.6

Evolución de la inversión social pública en educación (Millones de colones del año 2000)^{a/}



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Morales, 2018, a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la STAP y liquidaciones presupuestarias de las instituciones.

En la educación diversificada, la matrícula creció en un 80% entre 2000 y 2018. Dados los bajos niveles iniciales de cobertura, las mejoras en los niveles de retención y aprobación inclinaron la balanza hacia un crecimiento de la matrícula en períodos donde la población disminuyó. Como se señaló anteriormente, este logro se relaciona con el aumento en la cantidad de servicios y de la inversión.

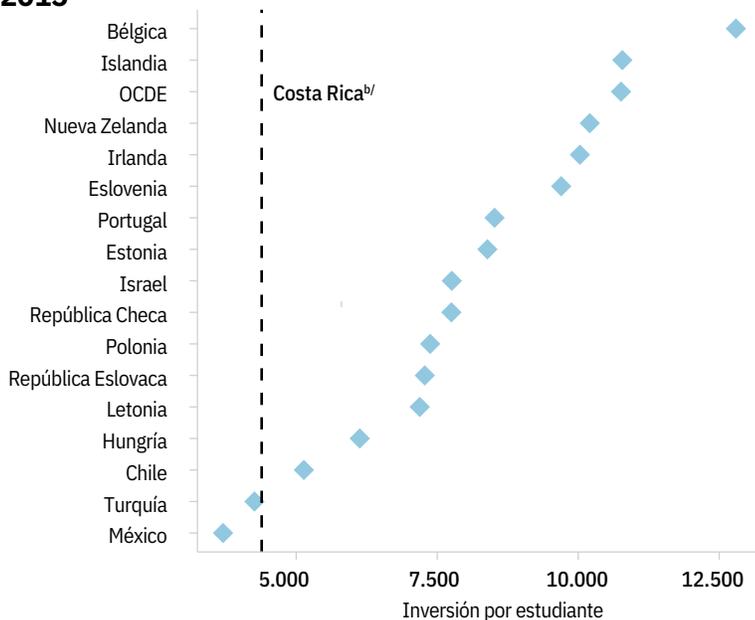
En este contexto más complejo de interacción entre las tendencias demográficas y la evolución de las coberturas educativas, debe analizarse la expansión de la inversión educativa del país. En 2017, el monto destinado a educación ascendió a 2,6 billones de colones corrientes (7,9% del PIB), lo cual representa un aumento real del 4,6% con respecto al año anterior, ajustado por el crecimiento de la población (Mata y Trejos, 2018). Esta cifra supera el promedio de los últimos diecisiete años y es el doble, en términos reales, que la del año 2000 (gráfico 4.6). Ello denota un gran esfuerzo de la sociedad costarricense para dotar de recursos al sistema educativo.

Lo anterior no significa que “sobran” recursos para atender la demanda por educación. El análisis debe complementarse con un indicador clave: la inversión educativa per cápita, para no llegar a lecturas equivocadas (PEN, 2015). Cuando se compara lo que el país invierte por persona, aún es bastante bajo con respecto a otros países de desarrollo medio similar al de Costa Rica. Así, por ejemplo, el gráfico 4.7 ilustra cómo, en algunos países miembros de la OCDE que destinan a la educación porcentajes del PIB menores al de Costa Rica, la inversión por persona, en promedio, es más alta que el monto nacional (4.387 dólares; OCDE, 2018).

Algunos sectores argumentan la merma en la población en edad de asistir a la educación para abogar por reducir la inversión pública. Los cálculos no son tan simples: como se señaló en el apartado anterior, universalizar la educación secundaria requerirá, en la práctica, atender a más estudiantes que hoy no asisten, provenientes en su mayoría de grupos sociales vulnerables a los cuales será necesario otorgarles becas y servicios de mayor calidad; eso tiene un costo y

Gráfico 4.7

Inversión por estudiante en algunos países miembros de la OCDE^{a/}. 2015



a/ En dólares americanos convertidos usando “poder paridad de compra” (PPP, por sus siglas en inglés) para PIB, por nivel de educación, con base en equivalentes de tiempo completo.

b/ La línea vertical representa el dato de Costa Rica para el año 2016 (OCDE, 2018).

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE.

supone inversiones significativas en infraestructura, aunque disminuya la cantidad de jóvenes en el país. Ciertamente, la inversión educativa requiere de un uso eficiente para lograr mejoras más rápidas con miras a la cobertura universal de la secundaria.

En la actualidad, el país tiene importantes pendientes en materia de cobertura en tercer ciclo y educación diversificada. De acuerdo con una estimación realizada para este Informe, 53.000 personas con edades entre 12 y 16 años no asistían a ninguna de las modalidades ofrecidas por el MEP en 2018. En ese contexto, la transición demográfica brinda una oportunidad única para progresar en cobertura, eficiencia y calidad, pero reducir la inversión podría revertir los avances obtenidos y alejar más al país de la meta de universalidad en este nivel.

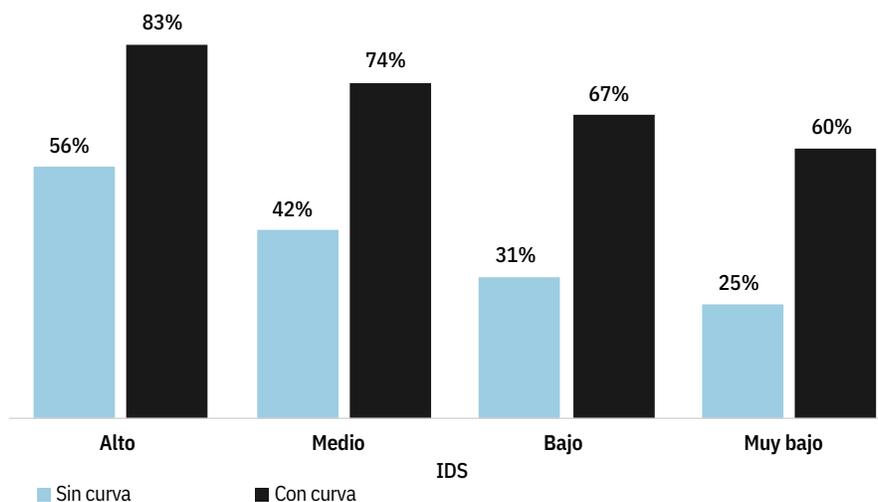
Nuevas estrategias de evaluación en favor de la calidad

Una de las estrategias impulsadas por el MEP para mejorar en materia de calidad educativa en los últimos años ha sido renovar la oferta educativa en secundaria. Con estas reformas a los programas de estudio, se busca promover en los estudiantes un conjunto de habilidades, como comunicación, indagación, resolución de problemas, comprensión lectora, creatividad, innovación, apropiación de las tecnologías digitales, trabajo colaborativo, pensamiento crítico, colaboración y autonomía (MEP, 2015). De esta manera, se procura que quienes asisten al sistema educativo reciban una formación que les permita atender con éxito las nuevas demandas del siglo XXI.

Al contrario de los objetivos trazados, las pruebas estandarizadas en secundaria evaluaban contenidos curriculares como forma de verificar el cumplimiento del currículo en las aulas. Sus resultados evidencian, sistemáticamente, bajos desempeños por parte de quienes consiguen finalizar la secundaria (que, como se ha señalado, apenas representan el 54,6% de la población de 18 a 22 años). Solo el 70,2% de los estudiantes que presentaron las seis pruebas en 2017 pudo aprobarlas. Por asignatura, Matemáticas obtuvo los niveles de aprobación más bajos, un 73,7%.

Gráfico 4.8

Porcentaje de estudiantes aprobados en las pruebas nacionales de bachillerato, con y sin curva, según nivel de desarrollo distrital (IDS)^{a/}, 2016



a/ Medido con el índice de desarrollo social (IDS), publicado por Mideplan.

Fuente: Elaboración propia con base en González et al., 2018

El porcentaje de promoción en estas pruebas hubiera sido menor, en este año y en otros, si el MEP no hubiera aplicado una “curva” en la nota final. Así lo evidencia un análisis realizado por González et al. (2018) sobre los resultados de las pruebas nacionales de bachillerato (PNB) en 2016. Como se observa en el gráfico 4.8, la promoción, independientemente del IDS del distrito del cual provenía el estudiante, habría caído entre 27 y 36 puntos porcentuales en caso de no emplear ese criterio.

En el contexto específico de la reforma curricular en Matemáticas, Ruiz (2014) llamó la atención sobre la necesidad de revisar las evaluaciones y macroevaluaciones para que estas se ajustaran a los nuevos programas de estudio. En esta línea, el CSE modificó el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes (REA) en 2018 y la macroevaluación en 2019. Como se aprecia en el recuadro 4.4, se asignó mayor peso a la rúbrica de trabajo cotidiano y, al final de cada ciclo lectivo, se introdujo una actividad de recuperación para los aplazados en asignaturas complementarias.

En cuanto a la macroevaluación, en 2019 el Consejo Superior de Educación (CSE) aprobó implementar un conjunto de pruebas censales obligatorias y estandarizadas para estudiantes de décimo y undécimo, con el objetivo de promover un nuevo modelo del sistema evaluativo en secundaria. Estas se denominan “Pruebas nacionales para el Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades” (FARO) y pretenden evaluar las habilidades obtenidas por los educandos, así como impulsar un sistema que permita observar los resultados educativos, adaptado al contexto y a los cambios en los ámbitos nacional e internacional y en línea con la malla curricular actual (MEP, 2019a) (Recuadro 4.5).

Las nuevas pruebas pueden, o no, ser más efectivas. La clave será el proceso concreto mediante el cual se implementarán. En este sentido, un reto para el MEP es que los resultados de FARO se utilicen, efectivamente, para mejorar los procesos de enseñanza e influir de manera positiva en el aprendizaje de los estudiantes. Esto implica un cambio en

Recuadro 4.4

Principales cambios en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes en secundaria. 2018

En 2018, el CSE modificó el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes con el fin de adaptarlo a las nuevas tendencias académicas en el campo de la evaluación y a las recientes transformaciones curriculares aprobadas en los nuevos programas de estudios. Dentro de los principales cambios en secundaria se encuentran los siguientes:

- La evaluación de los aprendizajes en el primer período del primer nivel del Plan de Estudios de Educación de Adultos y del primer semestre del primer nivel del Programa de Nivelación Aula Edad tendrá carácter cualitativo y se entregará un informe cualitativo de desempeño.
- Cambia el valor porcentual de cada uno de los componentes de la calificación en el tercer ciclo de la educación general básica. Se aumenta el valor porcentual de la rúbrica de trabajo cotidiano según la asignatura. Así, por ejemplo, en las asignaturas de Matemática, Español, Estudios Sociales, Ciencias, lengua extranjera, este ítem tendrá un valor igual a 45%, y las pruebas pasan a 35%. Además, se sustituyen los trabajos extraclases por tareas.
- En los talleres exploratorios de colegios técnicos y colegios con orientación tecnológica, el trabajo cotidiano valdrá un 60%, las tareas un 10%, una prueba de 20% y la asistencia un 10%.

- Se establece la actividad de recuperación en las asignaturas no contempladas como académicas. De este modo, se busca un espacio académico de retroalimentación, planificado e implementado por el docente y dirigido a estudiantes con dificultades en las habilidades y competencias. Al estudiante que apruebe la actividad de recuperación se le otorga, en el informe de notas del período, la nota mínima de aprobación.
- El estudiante de tercer ciclo y educación diversificada que haya aplazado una o más asignaturas o subáreas tendrá derecho de presentar pruebas de aplicación en las asignaturas reprobadas. El requisito es haber asistido, al menos, a un 80% de las lecciones impartidas de esas asignaturas. Anteriormente, el estudiante aplazado en más de tres asignaturas tenía la condición de reprobado.
- Se agregaron requisitos para adelantar cursos: que la asignatura corresponda al mismo ciclo escolar del estudiante, que cuente con criterio técnico favorable del orientador y el aval del director, así como con un compromiso de apoyo escrito por parte de los encargados legales.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto n° 40862-MEP, publicado en La Gaceta n° 21 del 6 de febrero del 2018.

la forma de usar la información para la toma de decisiones, en particular en cada centro educativo.

Con las pruebas nacionales de bachillerato (PNB), los directores de colegio recibían un informe sobre las debilidades y fortalezas mostradas por los jóvenes en cada asignatura, para discutirlos con los docentes y reforzar en el aula los temas en los que más fallaban los estudiantes.

Sin embargo, en la práctica ese análisis no se realizaba en la mayoría de los casos. También, esa información se enviaba a supervisores, directores regionales y al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, como insumo para identificar necesidades de formación y planear actividades de capacitación. No obstante, de nuevo, su uso era limitado (Lentini y Román, 2018). A una

Recuadro 4.5

Pruebas nacionales para el Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO)

En el año 2019, el CSE aprobó una reforma a las pruebas nacionales, tanto en la educación general básica como en la diversificada. Con las pruebas nacionales FARO, siglas de “*Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades*”, se busca dirigir la práctica educativa a los programas de estudio vigentes y a la evaluación de habilidades. Se dejó a un lado el enfoque por contenidos utilizado en las pruebas nacionales de bachillerato.

Se aplicarán a estudiantes de quinto año del segundo ciclo de la educación general básica, de décimo en la educación diversificada académica y de undécimo en la rama técnica. Se creará un informe por estudiante acerca de las habilidades obtenidas en cada una de las asignaturas evaluadas, de manera que se brinde apoyo educativo de acuerdo con ese rendimiento. Aunque las pruebas no tienen nota de aprobación, representarán un 40% en la promoción final del estudiante. Si este desea mejorar su nota, tendrá la posibilidad de repetir la prueba.

Los resultados se analizarán mediante la “teoría de respuesta a los ítems”. A partir de ellos, el MEP pretende realizar el diagnóstico, control y seguimiento de la educación, con el objetivo de mejorar la calidad en los centros educativos.

En secundaria, las pruebas FARO se iniciarán en 2019 con la aplicación en las asignaturas de Matemática, Español, Ciencias (Biología, Física y Química). En Estudios Sociales, como el enfoque actual de los programas de estudio no se adecuaba al de pruebas referidas a criterios, estas no se efectuarán.

En lengua extranjera, los estudiantes del último año de la educación diversificada tendrán una prueba de dominio lingüístico como requisito para obtener su título de bachiller en Educación Media.

Fuente: Elaboración con base en MEP, 2019a.

conclusión similar llegaron González et al. (2018), quienes señalaron su escaso aprovechamiento en la mejora de los procesos educativos en el aula, así como en la gestión curricular y pedagógica en los centros educativos.

Con respecto a las pruebas FARO, algunos sectores han empezado a estudiar sus características y el enfoque propuesto, a fin de dialogar con el Ministerio acerca del diseño y alcance de estas. Uno de estos es el Colypro, que en una publicación del 2019 señaló preocupaciones en torno a una excesiva dependencia hacia las pruebas nacionales como única fuente de información para evaluar al sistema, esto ante la falta de un sistema nacional de evaluación. También, se indica el riesgo de propiciar dos modelos evaluativos: uno para el aula y otro para la prueba nacional, además de dejar por fuera tareas o desafíos de la vida real para cuya solución las personas deben desplegar un conjunto integrado de conocimientos y habilidades, que podrían evaluarse de diversas formas, tales como presentaciones orales, ensayos, experimentos, proyectos, tareas colaborativas, casos, portafolios, entre otras (Portillo-Torres, 2019).

En los próximos años, la aplicación de los nuevos instrumentos evaluativos y su impacto en los aprendizajes de los estudiantes y en las culturas organizativas de los centros educativos son temas a los cuales el MEP deberá dar seguimiento.

Nuevos y complejos contextos plantean desafíos inéditos a las direcciones regionales del MEP

La lucha por universalizar la secundaria y contra la exclusión educativa ocurre en un contexto nacional cada vez más complejo, marcado por un incremento significativo del tráfico de drogas y el desempleo, que afecta sobre todo a la población joven del país. En 2017, un total de 26.290 estudiantes de secundaria interrumpieron su proceso educativo, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años por instituciones como el Ministerio de Educación Pública (MEP) y organizaciones de la sociedad civil.

Como se indicó en el *Vigésimo Tercer Informe del Estado de la Nación*, Sánchez (2018) constató la presencia de patrones

territoriales, en el nivel distrital, en los homicidios y la incautación de drogas en el país. Este tipo de fenómeno, el cual ha aumentado en el tiempo, no se distribuye de manera uniforme en el territorio¹¹. A la luz de estos resultados, es fundamental analizar cómo inciden estas variables en la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.

En este apartado, se realiza una estimación de los efectos del narcotráfico y otro conjunto de variables sociodemográficas sobre la exclusión educativa. Es una primera aproximación al tema complejo de los cambios sociales que están ocurriendo y los retos que esto plantea al sistema educativo.

Cercanía de los centros educativos a la ocurrencia de eventos delictivos evidencia nuevos grados de vulnerabilidad para la población estudiantil

Un indicador del riesgo que supone la violencia social para la meta de universalizar la educación secundaria es la cercanía de los centros educativos al

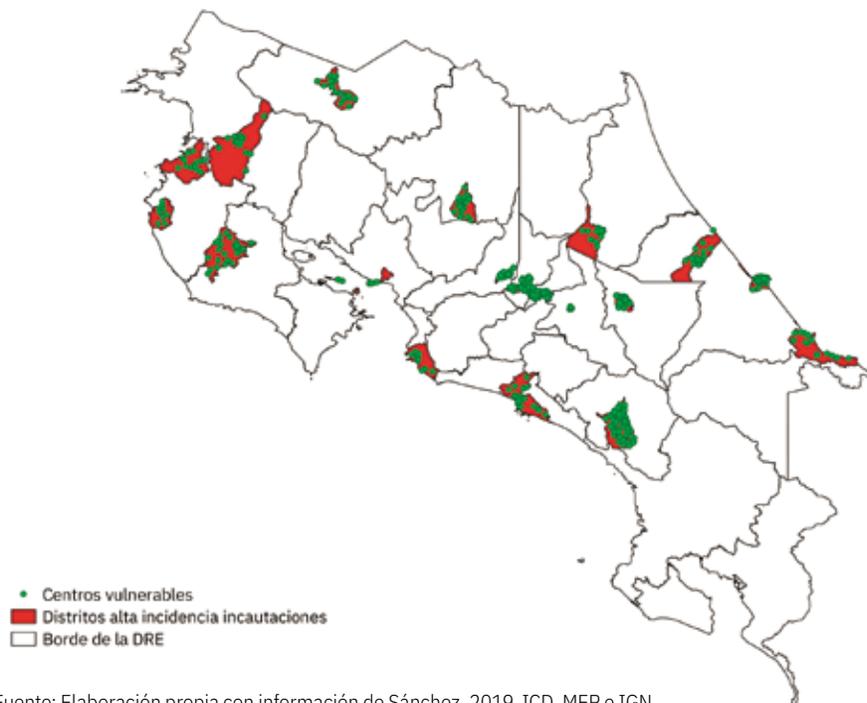
lugar donde se localizan eventos delictivos, como incautaciones de drogas u homicidios. En efecto, a menor distancia, mayor riesgo corre la población en edad de estudiar.

Sánchez (2019) analizó la presencia de patrones espaciales en estos dos indicadores y su cercanía a escuelas y colegios, con información proveniente del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). En 2017, el ICD registró 95.654 incautaciones en todo el país, eventos en los cuales se halló o decomisó droga y estaban involucradas 118.981 personas; de estas, un 15,3% tenían menos de 20 años. Esta cifra revela el nivel de exposición a la problemática por parte de la población en ese grupo de edad que, en principio, debería estar siendo atendida por el sistema educativo.

Al analizar la distribución territorial de esas incautaciones, se encuentra que poco más de la mitad ocurrió en 33 distritos, caracterizados por tener una alta densidad poblacional y ser urbanos. Como se puede apreciar en el mapa 4.1, estos distritos corresponden principalmente a las zonas atendidas por las direcciones

Mapa 4.1

Centros educativos localizados en los distritos con mayor presencia de incautaciones de drogas. 2017



Fuente: Elaboración propia con información de Sánchez, 2019, ICD, MEP e IGN.

regionales de San José Central, San José Oeste, Alajuela, Limón, San José Norte, Cartago y Heredia (Sánchez, 2019).

Al combinar la información anterior con los datos de matrícula reportados en Nómina de Centros Educativos MEP (2018d), se observa que casi una cuarta parte de la población estudiantil (23,2%) en 2018 asistía a centros educativos ubicados en distritos de alto tráfico de drogas. Si se excluyen los servicios de preescolar independiente, escuelas diurnas y centros de educación especial, este porcentaje sube a un 26%.

Sánchez (2019) creó áreas de influencia para cada centro educativo y, a partir de una base de 5.876 eventos¹², estimó la cantidad de incautaciones de drogas para diferentes distancias. En ese análisis sobresalen varios hallazgos relevantes. Primero, el 19,4% de ellos ocurrieron a menos de cien metros y un 29,7% en un rango de cien a quinientos metros. Segundo, del total de incautaciones evaluadas, en el 13,9% estaba involucrado un menor de edad. Tercero, el decomiso de gramos de marihuana, crack y cocaína a menos de un kilómetro y en población con 18 años o menos refleja un problema tanto de venta como de consumo.

A pesar de la importancia que tiene el fenómeno de la violencia criminal en el país, el análisis acerca de sus efectos sobre el rendimiento en niños y adolescentes en edad escolar es escaso. Un estudio realizado para este *Séptimo Informe* busca determinar cuánto contribuye la violencia a explicar el rendimiento académico de los estudiantes costarricenses en pruebas como PISA (recuadro 4.6). Según indican los resultados, la exposición al narcotráfico —medida a través de los kilogramos incautados de cocaína— está asociada a menores niveles de rendimiento en las competencias matemáticas y científicas (para más detalles, ver anexo metodológico del Informe). Este tema requiere atención de las autoridades y debe complementarse en un futuro con nuevas investigaciones.

Otra problemática, ligada a la anterior, es la de homicidios, la cual aumentó a niveles considerados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como epidémicos (603 muertes). Como se desprende

Recuadro 4.6

Efecto de la violencia sobre los resultados académicos en PISA 2015

Informes anteriores dieron seguimiento a los resultados obtenidos por los estudiantes del sistema educativo costarricense en las pruebas PISA 2012 y PISA 2015, pero no se profundizó en el tema de la violencia. En esta ocasión, a partir de los datos de PISA-2015 y del tráfico de cocaína en el nivel cantonal se cuantifica el efecto de la violencia sobre los resultados académicos en esas pruebas¹⁴.

Barrado (2018) utiliza la metodología de “modelos multinivel” y contempla tres grupos de características. i) Las del individuo, como género, edad y país de nacimiento. ii) Las familiares, que abarcan la educación de los padres, su ocupación y la cantidad de libros en el hogar, como variables que aproximan el nivel socioeconómico y cultural del hogar. iii) Las del centro educativo, con el tamaño de la escuela, la titularidad, la ubicación de la escuela, la proporción de profesores certificados y el nivel de autonomía del centro. Adicionalmente se incluye, como variable de control, la situación socioeconómica del distrito geográfico donde se sitúa el centro escolar. En este análisis, el narcotráfico se mide a través de la tasa de kilogramos de cocaína incautados por cada 100.000 habitantes por cantón.

De acuerdo con los resultados, la exposición al narcotráfico —medida a través de los kilogramos incautados de cocaína— está asociada a un efecto negativo y significativo en el rendimiento académico de Matemáticas y Ciencias. Los resultados concuerdan con la literatura previa. Las mujeres obtienen una puntuación menor que los hombres en esas dos materias, pero mayor en el caso de lectura. La educación de los padres y su ocupación ejercen un efecto positivo y estadísticamente significativo en el rendimiento académico. El número de libros, considerado una aproximación al nivel cultural, se relaciona de modo positivo con el rendimiento escolar. Entre las características, la proporción de profesores cualificados y el efecto pares muestran un efecto positivo y estadísticamente significativo en el rendimiento escolar. El absentismo escolar y el índice de desarrollo social tienen un efecto negativo y significativo en el rendimiento académico. Este último resultado contrasta con los de Giménez et al. (2018), quienes encuentran que el desarrollo de los distritos se relaciona de manera positiva con el rendimiento escolar.

Fuente: Barrado, 2018.

del gráfico 4.9, los ajustes de cuentas asociados al tráfico de drogas y venganza representan el mayor móvil (50%), seguido de las riñas (16%), la comisión de otro delito (15%) y la violencia doméstica (5%). Este patrón cambia relativamente en los menores de 18 años, pues el ajuste de cuentas y venganza alcanza el 42,3% de los casos.

Los homicidios también tienen un fuerte patrón de concentración territorial. El 55% de los casos se presentó en 37 distritos¹⁵ en 2016, con tasas de homicidio (40 por cada 100.000

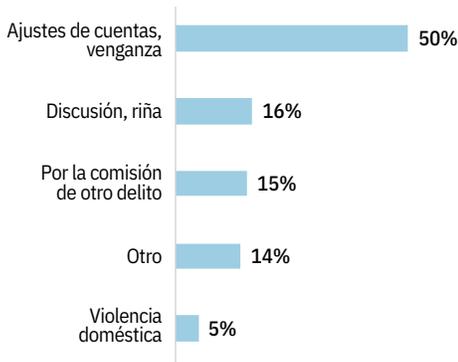
habitantes) similares al triángulo norte de Centroamérica o las zonas más violentas de algunas regiones de México (Sánchez, 2019).

En 2018, en esos distritos se localizaron 709 servicios educativos, los cuales atendían alrededor de 258.978 estudiantes. Las direcciones regionales educativas más afectadas por los homicidios son Limón, Guápiles, Liberia, Santa Cruz, Puntarenas, Aguirre, Alajuela, Heredia, San José Oeste, San José Central, Cartago y Desamparados.

En el apartado siguiente, se analiza

Gráfico 4.9

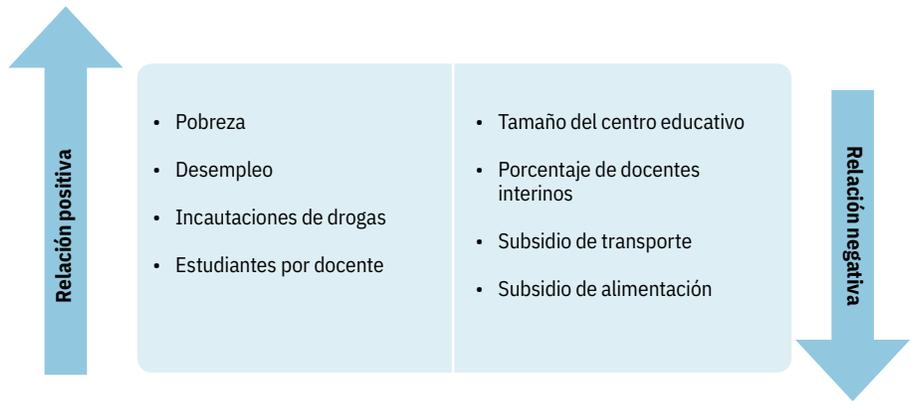
Móvil de los homicidios en Costa Rica. 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del OIJ.

Figura 4.1

Relación entre factores y la exclusión intraanual, según modelo global. 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Sánchez, 2019.

cómo estos patrones de concentración en las incautaciones de drogas influyen en los niveles de exclusión de los colegios.

Tráfico de drogas, pobreza y desempleo impactan de forma distinta la exclusión educativa en las direcciones regionales de educación

En ediciones anteriores de este Informe, se reportó un logro importante en materia de retención: el indicador de exclusión intraanual en tercer ciclo y la educación diversificada tradicional descendió de 10,2% a 7,2% entre los años 2010 y 2017¹⁷. La cantidad de estudiantes que iniciaron y no terminaron ascendió a 26.290 en ese último año. Esta cifra refleja parcialmente la magnitud de un problema no resuelto en este nivel, al no incorporar los datos de la exclusión en las modalidades no tradicionales, como Cindea, IPEC, CNVMTS, entre otras.

En este Informe se analiza cómo está relacionada esa variable con el tráfico de drogas, homicidios, inversión social y contexto del centro educativo¹⁸. Se generaron modelos econométricos geográficamente ponderados, uno global (para todo el país) y otro local (por área de influencia distrital) (ver anexo metodológico).

El modelo global permite identificar relaciones entre los factores y la exclusión

intraanual. En la figura 4.1 se sintetizan los principales resultados. Así, por ejemplo, centros educativos de secundaria que reciben un mayor beneficio o inversión en becas de transporte o alimentación están asociados con menores tasas de exclusión. Caso contrario, si el colegio se ubica en un distrito con mayores niveles de pobreza o desempleo, las tasas de exclusión son mayores.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PATRONES ESPACIALES DEL TRÁFICO DE DROGAS

véase Sánchez, 2019, en www.estadonacion.or.cr

Con el modelo local, se identifica en cuáles zonas específicas del país los factores analizados se relacionan más¹⁹ con la exclusión en los colegios. El gráfico 4.10 contiene los principales resultados para cada dirección regional educativa.

Casi en la mitad de las direcciones regionales, las incautaciones de drogas tienen una asociación estadística fuerte con los niveles de exclusión educativa en los colegios de secundaria, aun cuando se controla por el efecto de factores

socioeconómicos y por la cobertura de los programas de equidad del MEP. Se trata de las direcciones de Aguirre, Cañas, Desamparados, Guápiles, Liberia, Limón, Nicoya, Pérez Zeledón, San José Norte, Santa Cruz, Sarapiquí, Turrialba y Zona Norte. Como puede verse, las incautaciones deprimen el desempeño del sistema educativo en dos zonas en especial: la región Chorotega y la región Huetar Atlántica, aunque también hay efectos en otras zonas.

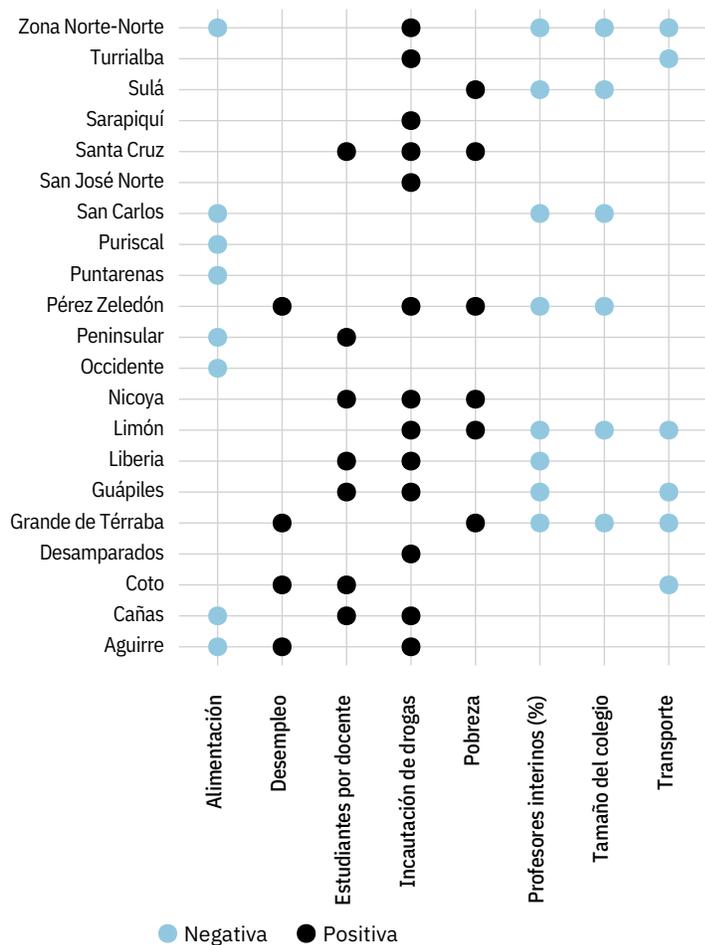
En otras, la incidencia de la pobreza y del desempleo en los territorios que tienen a cargo está asociada a mayores niveles de exclusión educativa. Este es un hallazgo en línea con las investigaciones previas del Informe.

La complejidad del problema demanda, para los próximos años, crear y modificar las estrategias actuales orientadas al combate de la exclusión y a promover la permanencia. En particular, estas deben garantizar la seguridad del estudiantado y reducir la presencia de actividades delictivas y grupos criminales en las proximidades de los centros escolares.

Con ese propósito, se requiere la mayor articulación entre el MEP y otras instancias gubernamentales y locales, como el Ministerio de Seguridad Pública, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Instituto Costarricense sobre Drogas

Gráfico 4.10

Factores asociados^{a/} a los niveles de exclusión educativa en las direcciones regionales de educación, según tipo de relación



a/ Se refiere a las variables que presentaron los coeficientes más altos en los modelos locales. Solo se presentan las direcciones regionales con valores mayores en esos coeficientes. Fuente: Elaboración propia con datos de Sánchez, 2019.

(ICD) y las municipalidades, a fin de consolidar un manejo interdisciplinario e interinstitucional del fenómeno.

Esta es una tarea clave para evitar retrocesos en un tema en el que se han realizado esfuerzos significativos y donde se han obtenido avances importantes en los últimos años. En 2018, el MEP creó la Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo (UPRE), la cual está encargada de la coordinación y articulación intra- e interinstitucional de las diversas acciones y proyectos dirigidos en esta materia.

Mecanismos de contratación y evaluación docentes actuales no favorecen el logro de objetivos nacionales de mejora educativa

Uno de los actores protagónicos de la comunidad educativa son los docentes. Algunos estudios, como el de Rockoff (2004) y el de Goldhaber y Hansen (2013), señalan que estos constituyen el recurso más valioso para elevar la calidad de la educación.

Esta sección da seguimiento al tema de reclutamiento, selección, permanencia y evaluación docentes en secundaria.

Resume algunos de los principales resultados del estudio “Costa Rica: El estado de las políticas públicas docentes”, elaborado por el Estado de la Educación en el 2018 en alianza con Diálogo Interamericano y Unidos por la Educación (DIUE). Según esta investigación, el país sigue anclado a políticas docentes definidas en la segunda mitad del siglo XX, que impiden al MEP contratar personal de alta calidad y desarrollar procesos evaluativos de las prácticas docentes.

Esta sección contiene, también, los principales hallazgos de dos investigaciones inéditas. La primera es un análisis sobre la probabilidad de que un educador acepte un contrato en secundaria en el cual se evidencien consecuencias no deseadas en el sistema de asignación. De acuerdo con el estudio, hay señales de que el sistema de contratación actual favorece que los colegios con mayores necesidades educativas reciban un grupo residual de docentes dispuestos a aceptar contratos para trabajar en ellos y, probablemente, por un tiempo limitado. Asimismo, para aceptar los contratos, en los docentes influyen más las características del distrito antes que otros aspectos relevantes para el sistema, como llevar a los mejores a donde más se necesitan (Lentini, 2019b).

El segundo estudio fue un experimento de elección discreta y arrojó insumos importantes para las autoridades ministeriales. Uno de ellos es la necesidad de avanzar hacia la implementación de contratos diferenciados mediante esquemas de incentivos, que posibiliten la movilidad de profesionales, con excelencia comprobada, hacia zonas o colegios poco atractivos para los docentes.

Son necesarios nuevos mecanismos para mejorar la formación permanente de los docentes

Una proporción considerable de docentes en secundaria son jóvenes y presentan serios problemas de calidad en su formación inicial. En efecto, como se ha indicado en informes anteriores, el 40% tiene edades entre 25 y 34 años. Además, solo 31 de los 275 programas universitarios en educación (11%) están

acreditados por Sinaes (sobre todo de universidades públicas); del resto se desconoce su calidad.

El proceso de contratación vigente sigue varios pasos. Primero identifica las plazas disponibles, para que la Dirección General de Servicio Civil realice una convocatoria pública. Posteriormente, se lleva a cabo un concurso para conformar un registro de elegibles, y luego se asignan puntajes a partir de la valoración de sus atestados. La lista de elegibles sirve como base para cubrir las plazas vacantes, en propiedad e interinas (Lentini y Román, 2018).

Este sistema enfrenta debilidades importantes para identificar a los docentes con mejor formación. Como señala Arce (2018), la idoneidad no se restringe solo a la evaluación de atestados académicos, sino que es más amplia, al abarcar la necesaria evaluación de un conjunto de cualidades, como experiencia y evaluación psicológica. En suma, se tiene un sistema en el cual ni la vocación de la persona educadora ni sus habilidades sociales, conocimiento y prácticas en el aula se toman en cuenta al seleccionarla.

A la fecha, la DGSC no ha podido cumplir todavía lo ordenado en el voto 7163-2012 de la Sala Cuarta, en el cual se dispone que en los concursos para puestos profesionales se evalúen aspectos relacionados con el razonamiento verbal, numérico o abstracto, así como conocimientos científicos atinentes al ámbito respectivo (Arce, 2018). Ante la imposibilidad de cumplir esa reforma en el plazo de un año, en otro voto emitido en noviembre del 2013 la Sala dispuso otorgar el plazo de siete años y seis meses para implementar las pruebas de conocimiento²⁰.

El país también requiere cambios, en el corto plazo, en los mecanismos de evaluación docente. Como lo establece el artículo 51 de la Ley de Carrera Docente, los servidores comprendidos en esa ley recibirán anualmente una evaluación y calificación de sus servicios. Para tal fin, la Dirección General de Servicio Civil confeccionará los formularios y los modificará, si fuera necesario, previa consulta al administrador general de enseñanza del Ministerio de Educación Pública.

Según apunta Arce (2018), la evaluación contempla sobre todo aspectos actitudinales. Además es altamente subjetiva, pues la realiza el jefe inmediato, y cumple la única función legal de dar base al otorgamiento de la anualidad. Los instrumentos evaluativos vigentes datan de 1986²¹ y no propician la retroalimentación ni la mejora educativa (Lentini y Román, 2018).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN Y LA CALIFICACIÓN DE SERVICIOS DEL PERSONAL DOCENTE

véase Arce, 2018, en www.estadonacion.or.cr

Esta situación contrasta con la experiencia internacional de mejores prácticas. Varios países utilizan la evaluación para medir sus avances y definir acciones orientadas a la mejora continua del desempeño docente. Sin embargo, como lo expone Lentini (2016), el binomio evaluación-mejora no ocurre de forma natural e, incluso, puede ser difícil de lograr, ya que entra en juego la manera de usar esas evaluaciones. Pero no todas las evaluaciones que se efectúan a los docen-

tes tienen el mismo fin (recuadro 4.7), y no todas las evaluaciones para mejorar alcanzan el objetivo deseado.

El MEP debe poner en marcha mecanismos que posibiliten dar seguimiento a los educadores, a fin de disponer de información para retroalimentar los procesos de formación continua e inicial y mejorar la calidad. El desafío es alcanzar una política de desarrollo profesional de mediano y largo plazo, que trascienda los períodos gubernamentales y logre articularse con la formación inicial. Los países de América Latina con mayores avances en esta materia han creado sistemas nacionales de evaluación educativa con autónomos de los ministerios de Educación, una vía que el país debe explorar.

En cuanto al proceso de selección de los docentes, es preciso revisarlo. Pese al reconocimiento de las debilidades en la formación inicial, no se han producido cambios en los mecanismos de contratación. Siguen sin aplicarse pruebas de habilidades durante la selección para determinar la idoneidad del docente. De no progresar en estos temas, las consecuencias de contratar malos docentes seguirán repercutiendo de manera negativa sobre el desempeño de los aprendizajes de los estudiantes, lo cual limitará sus oportunidades de desarrollo futuras.

Recuadro 4.7

Tipos de evaluación docente

A partir de la revisión de experiencias internacionales, se tiene que las evaluaciones docentes pueden agruparse en dos tipos: las sumativas y las formativas.

Las primeras están enfocadas en definir aspectos vinculados al tipo de contratación, como la categoría o el escalafón, la permanencia y la promoción. Aquellas utilizadas para otorgar un reconocimiento salarial están centradas en resultados. El segundo tipo, las evaluaciones de tipo formativo, buscan identificar fortalezas y debilidades para orientar el desarrollo profesional. Están dirigidas a propiciar el

aprendizaje de los docentes y la mejora de sus prácticas.

Sirven para diagnosticar el desempeño docente en el aula, establecer trayectos de formación continua y determinar el acompañamiento necesario para mejorar la práctica. En este caso, la valoración no puede realizarse únicamente en función de los resultados de los estudiantes, por cuanto los docentes requieren esfuerzos distintos según el entorno o la población que atienden.

Fuente: Lentini, 2016.

Se requiere redefinir incentivos y estrategias para llevar docentes a áreas vulnerables

En 2018 se realizaron 5.656 desestimaciones de contratos, mecanismo a disposición de un docente interino para renunciar a un nombramiento. De estas desestimaciones, el 38% correspondió a puestos de profesor de enseñanza media (PEM) y el 25,4% a profesores de enseñanza técnico-profesional. Esta situación es un problema para el sistema porque cada año impide iniciar a tiempo el ciclo lectivo para una cantidad importante de estudiantes, quienes no tienen docentes nombrados en tiempo y forma en una parte considerable del período lectivo.

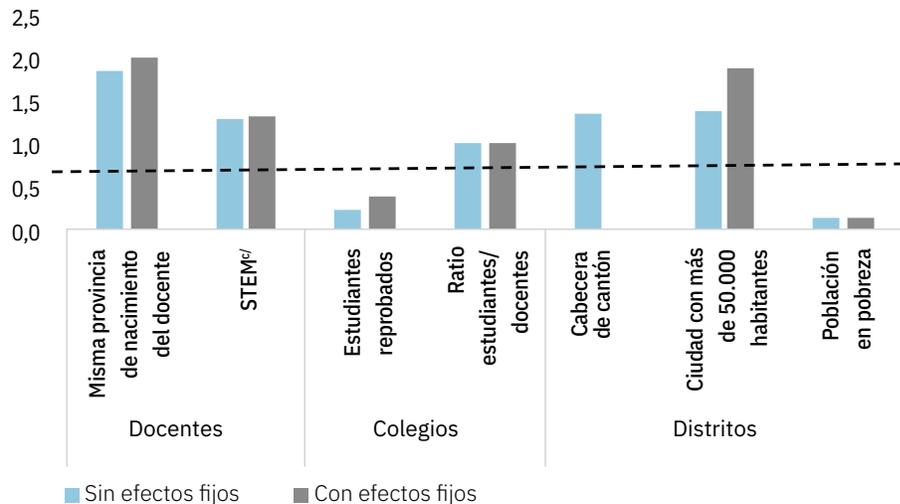
Un estudio exploratorio realizado para este capítulo por Lentini (2019b) estimó la probabilidad de que un docente de secundaria acepte un contrato en el MEP. Para ello, contempló aspectos como las características del individuo a quien se le ofrece el contrato, los rasgos del centro educativo y de los estudiantes que atiende, y la localización de los colegios. En el análisis se utilizó el modelo “logit” sobre una muestra de 6.070 contratos²². Los detalles sobre el procedimiento utilizado en las estimaciones estadísticas pueden consultarse en el anexo metodológico de este Informe.

Los hallazgos muestran una mayor probabilidad de aceptación del contrato cuando el nombramiento es en la misma provincia de nacimiento del docente, el puesto es en una asignatura STEM²³ y los nombramientos son en un colegio ubicado en un distrito cabecera de cantón o en una ciudad con más de 50.000 habitantes. En el primer caso, la probabilidad de aceptación se duplica en contraposición de si el contrato es ofrecido en una provincia distinta a la de origen del docente. Estos hallazgos coinciden con los resultados de Hanushek et al. (2004) y Prost (2013), quienes señalan que los docentes prefieren aceptar contratos cerca de su lugar de origen.

El nivel de pobreza en el distrito y el desempeño de los estudiantes en el colegio (medido a través de la reprobación) tienen un efecto negativo en la probabilidad de aceptación de un contrato por parte de un docente. Así, por ejemplo,

Gráfico 4.11

Razón de probabilidad (odds ratio)^{a/} de que un docente acepte un contrato^{b/}



a/ La “odds ratio” es el resultado de dividir la probabilidad de que ocurra una característica de interés entre la probabilidad de que no ocurra. La línea punteada representa una razón de probabilidad igual a 1; los valores por encima de esta línea indican que el factor contribuye de forma positiva a incrementar la probabilidad de que un docente de secundaria acepte un contrato.

b/ Según los factores incluidos en el modelo de regresión que resultaron significativos utilizando efectos fijos en el ámbito cantonal o sin efectos fijos.

c/ Acrónimo en inglés para Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas. Incluye las asignaturas de Matemáticas, Biología, Ciencias, Química, Física en colegios académicos; y se agregan Informática, Industrial y Mecánica en los técnicos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lentini, 2019b.

por cada 1% de aumento en la pobreza, la probabilidad de aceptación de contratos docentes se reduce en 0,13%. Como se observa en el gráfico 4.11, las características del distrito son las que más persuaden o disuaden a los docentes de aceptar los contratos.

Otro estudio, realizado por Lentini (2019a), identificó también las preferencias de los docentes para aceptar un contrato temporal en centros poco atractivos fuera de la GAM. El recuadro 4.8 sintetiza las etapas llevadas a cabo en el análisis (para más detalles, consulte el anexo metodológico de este Informe).

Los resultados del experimento evidencian que el 52% de los docentes incluidos en la muestra estarían dispuestos a moverse temporalmente a los lugares de alto rechazo bajo un nuevo esquema de incentivos. Como se ilustra en

el gráfico 4.12, los atributos vinculados al beneficio individual tienen un mayor peso en la decisión de trasladarse; así, de incrementarse el salario base en un 30%, la probabilidad de adopción del contrato aumentaría en 8,2 puntos porcentuales. Si el aumento fuera del 40%, esa probabilidad más que se duplicaría. Por otro lado, un incremento salarial del 50% no genera diferencias con respecto al anterior.

Como se evidencia, los incentivos monetarios mostraron mayor relevancia en las preferencias de los docentes. Sin embargo, en el actual contexto de restricción fiscal, una estrategia basada en ofrecer este tipo de bonos es poco viable. Este análisis se enfocó en la valoración del impacto de distintas alternativas de incentivos para movilizar a los docentes hacia zonas alejadas de la GAM y con población vulnerable, pero no considera

Recuadro 4.8

Etapas del experimento de elección discreta aplicado a docentes de secundaria

El experimento de elección discreta (EED) incluyó dos fases de análisis: una cualitativa y otra cuantitativa. A partir de la primera fase, se delimitaron los atributos requeridos para construir los escenarios hipotéticos con los cuales se trabajaría. Dos se relacionaban directamente con el ejercicio de la docencia: a) equipo profesional de apoyo con acompañamiento pedagógico; b) recursos tecnológicos y materiales pedagógicos; los otros cuatro eran más de beneficio individual, como: c) ingreso adicional como porcentaje de su salario base mensual actual por el período de traslado temporal (30%, 40% y 50% sobre el salario base); d) puntaje para ser propietario o categoría profesional docente; y e) vivienda prestada para la familia.

Los escenarios del EED se definieron utilizando el programa Sawtooth Choice-Based

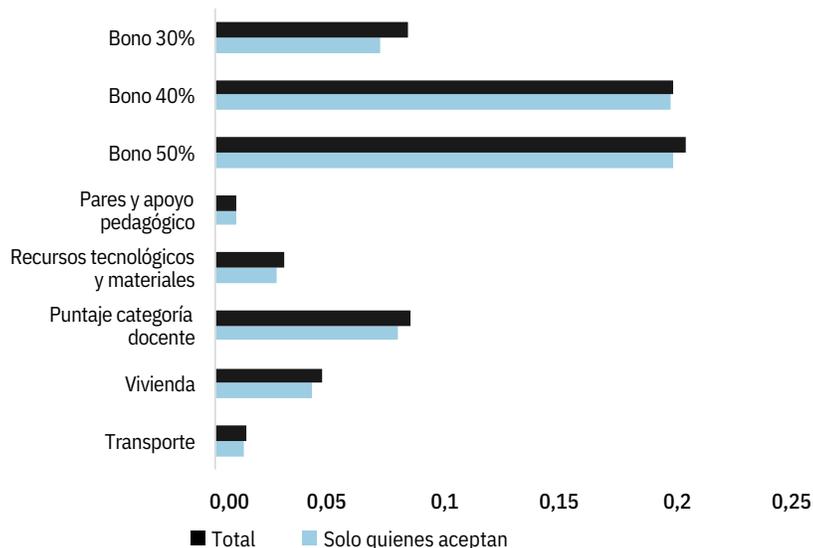
Conjoint, y se realizó un diseño factorial fraccional. Mediante este programa se seleccionaron dos versiones de doce escenarios, para un total de veinticuatro pares de contrato. Cada escenario tenía una combinación única de los seis atributos. El docente escogía un contrato en cada uno de los doce escenarios que se le presentaban.

Antes del experimento de elección discreta, a los docentes se les expuso el contexto en el cual se formularían las preguntas. Se explicó que existían colegios alejados de la región central a los que los docentes rechazaban ir, y se ilustraba la situación mencionando cuatro distritos. Luego se les solicitó imaginar que había un programa de fortalecimiento educativo para regiones fuera de la Central, al cual podían postular de manera voluntaria docentes que hubieran demostrado liderazgo para hacer la diferencia en los estudiantes.

Se indicaba que los aspirantes serían escogidos para ser temporalmente asignados. Se pidió a los docentes escoger entre dos alternativas de contrato cada vez. Se presentaron doce escenarios binarios a cada docente. El experimento se diseñó para que fuera respondido en dos etapas. Cuando se presentaba el escenario, cada docente debía seleccionar bajo lo que la literatura denomina: a) opciones forzadas; en la primera etapa, el docente debía escoger entre dos alternativas de contrato para movilizarse a esos colegios, sin opción de negarse; o b) opciones con *opt-out* o “salida”; en la segunda, debía escoger entre la alternativa de contrato seleccionado forzosamente o no escoger ninguno. Escoger “ninguno” significaba mantenerse en su colegio actual.

Fuente: Lentini, 2019a.

Gráfico 4.12

Aumento en la probabilidad^{a/} de aceptar un contrato fuera de la región Central para cada atributo en el experimento de elección discreta^{b/}

a/ Se refiere al efecto marginal de cada atributo en la probabilidad de aceptar un contrato fuera de la región Central.

b/ Se incluyen los atributos que resultaron significativos en el experimento de elección discreta (EED).

Fuente: Elaboración propia con datos de Lentini, 2019a.

el costo de implementarlos. Se debe profundizar en este tema en estudios posteriores.

Estos resultados subrayan la importancia de explorar incentivos distintos para llevar docentes a esas áreas. El análisis por subgrupos aporta información para analizar propuestas de contrato diferenciadas y sobre los incentivos requeridos cuando se requiere movilizar profesionales que, por su calidad, pueden hacer la diferencia. Con este insumo, las autoridades educativas pueden revisar el sistema actual y explorar nuevos estímulos y mecanismos de contratación que permitan trasladar docentes a colegios ubicados en los distritos más vulnerables.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**FACTORES ASOCIADOS A
PREFERENCIAS LABORALES EN
DOCENTES DE SECUNDARIA**

véase Lentini, 2019a, en
en www.estadonacion.or.cr

Tema en profundidad

Estructura y alcances de la gestión curricular en las direcciones regionales del MEP

La segunda parte del capítulo investiga sobre las funciones y las limitaciones que enfrentan los actores vinculados a la gestión curricular en las direcciones regionales educativas (DRE). En la estructura actual del MEP, las DRE son el eslabón intermedio que conecta al nivel central y los centros educativos, y de ellas depende, en buena medida, la aplicación de la política educativa.

En este contexto, se entenderá por estilo de gestión el conjunto de ideas, valores y creencias que movilizan y dotan de sentido a las actividades de los diversos agentes que se desenvuelven en el sistema educativo o se relacionan directamente con este (Valenti, 2015).

Este primer acercamiento a la gestión de las DRE está focalizado en el ámbito curricular. Interesa comprender cómo influye la llamada “cintura del sistema” en la implementación efectiva de los programas de estudio. Además, se trata de entender por qué, en algunas ocasiones, las políticas educativas definidas en las instancias rectoras no terminan de trasladarse a las aulas, donde finalmente tiene lugar el acto educativo. Análisis previos, realizados en ediciones anteriores de este Informe, revelaron la falta de acompañamiento a la que están expuestos los docentes. En este sentido, identificar cuáles elementos influyen en esa situación, y resolverlos, será la clave para lograr mayores avances en los próximos años.

Verticalidad y estilos de gestión en las DRE limitan el éxito de la reforma curricular

El MEP es una entidad compleja, con tres niveles de organización principales. El primero es el central o macro, que involucra al ministro, viceministros y personal de las direcciones y departamentos en las oficinas centrales. El segundo es el regional o meso, el cual abarca al personal de las direcciones regionales educativas y de los circuitos escolares. Por último, el tercer nivel o micro es el de mayor tamaño y está compuesto por

todo el personal de los centros educativos (PEN, 2017).

El nivel meso, que interesa analizar en esta edición, es la “cintura del sistema”. Se compone de veintisiete direcciones regionales de educación (DRE), encargadas de articular toda la organización del MEP. Sirven de vínculo entre el nivel central (macro) y las comunidades educativas (micro). Su papel es fundamental para contextualizar la educación, con el objetivo explícito de adaptarla a las realidades y necesidades de la región.

De acuerdo con el decreto ejecutivo n° 35513-MEP, las DRE deben desarrollar procesos de investigación sobre la realidad histórica, cultural, socioeconómica y política de la región bajo su responsabilidad, con el fin de promover, entre otros temas de interés regional, la contextualización y pertinencia de la política educativa, la educación intercultural y la formación ética, estética y ciudadana.

En el ámbito curricular, las DRE deben apoyar la gestión de los centros educativos con la finalidad de enfrentar los cuatro retos que la nueva política curricular procura atender: la formación continua de las personas que conforman cada comunidad educativa, la mediación pedagógica propicia para construir conocimientos, el fomento de ambientes de aprendizajes diversos y enriquecidos, y la evaluación formativa y transformadora (CSE, 2017).

Debido a ese papel protagónico, se efectuó un estudio para indagar más acerca del funcionamiento de las DRE en el ámbito curricular. Un primer hallazgo es que estas operan mediante un estilo de trabajo caracterizado por una verticalidad de “arriba hacia abajo”, en la cual el peso de sus labores recae en atender directrices y solicitudes del nivel central. Esta situación dificulta la autonomía real de estas direcciones; además, minimiza sus capacidades para contextualizar sus acciones y proyectos a las particularidades y necesidades regionales (Beirute, 2018a).

Por medio de entrevistas en profundidad, grupos focales y aplicación de instrumentos, se identificaron barreras que limitan el cumplimiento efectivo de las labores relacionadas con el tema

curricular. Entre las principales se mencionan las tareas administrativas que deben ejecutar, la cantidad de centros o docentes que cada uno tiene a su cargo, el tipo de perfil, así como las dificultades de acceso a algunos centros y la falta de recursos para su movilización.

Múltiples, complejas y superpuestas cadenas de mando entorpecen la concreción de la política curricular en las DRE

El MEP es una entidad compleja, con tres niveles de organización principales: el central, el regional y los centros educativos. En esta estructura coexisten múltiples y superpuestas cadenas de mando, las cuales han generado estilos de gestión que no favorecen el logro de objetivos institucionales. Así, por ejemplo, en el nivel central se contabilizan 15 direcciones y 67 departamentos, que en conjunto tramitan una gran cantidad de requerimientos de información hacia el nivel regional y los centros educativos. Este hecho obstaculiza el cumplimiento de otras tareas, como se expone más adelante.

Las direcciones regionales de educación (DRE) ejercen un rol clave en el proceso educativo, por ser el vínculo entre el nivel central y las comunidades educativas. En la estructura actual existen 27 DRE (decreto ejecutivo n° 35513-MEP; mapa 4.2), que a su vez se subdividen en 207 circuitos educativos.

En el proceso de concretar la política curricular, a las DRE les competen tareas referentes al apoyo pedagógico, la contextualización curricular, la supervisión educativa y el seguimiento. En la figura 4.2, se describen estas funciones y su relación con las que realizan los dos niveles restantes.

Para llevar a cabo esas tareas, el director regional dispone de la ayuda de tres departamentos: el de Servicios Administrativos y Financieros, que debe velar por la dotación de los bienes y la prestación de los servicios; el Departamento de Asesoría Pedagógica, un órgano técnico que brinda asesoría pedagógica y curricular a los docentes de los centros educativos de la región; y, por último, las Oficinas de Supervisión,

Mapa 4.2

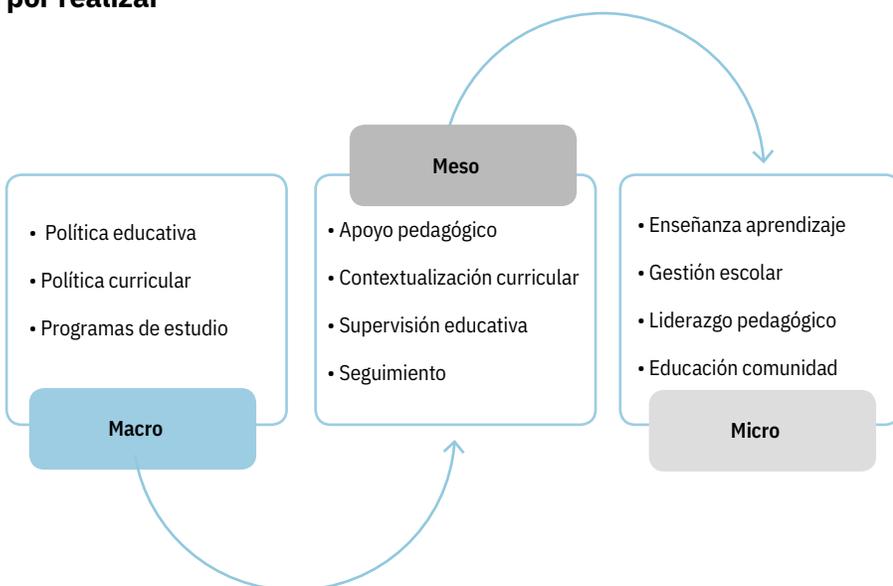
Direcciones regionales de educación en las que se divide el sistema educativo costarricense



Fuente: Elaboración propia con datos del decreto ejecutivo n° 35.513- MEP.

Figura 4.2

Niveles de concreción de la política curricular y acciones por realizar



Fuente: Elaboración con base en Castro (E²⁵: 2018)

responsables de los circuitos educativos, las cuales realizan labores de dirección, supervisión y administrativas (figura 4.3).

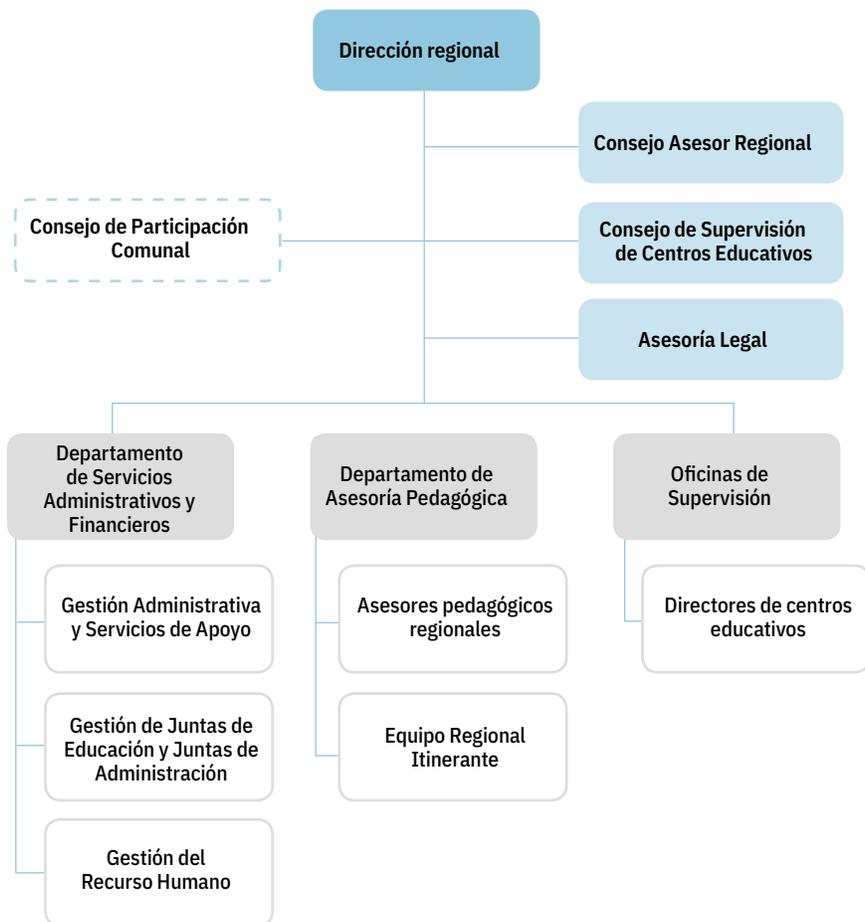
Además, el decreto ejecutivo n° 35513-MEP establece que el director regional cuenta con tres consejos que apoyan la gestión de las DRE: el Consejo Asesor Regional, cuyo rol es dar una visión de conjunto de la DRE; el Consejo de Supervisión, al cual le corresponde asegurar que la supervisión de los centros educativos de la región se ejecute según lo establecido en el Manual de Supervisión; y el Consejo de Participación Comunal, cuyo objetivo es ofrecer un vínculo con la comunidad. Se trata de una compleja estructura que, internamente, tiene tres niveles de decisión (dirección, departamento y equipos operativos) y mecanismos de consulta.

En esa estructura, de acuerdo con la normativa vigente, los actores con funciones establecidas dentro de la gestión curricular son el director regional, los asesores pedagógicos y los supervisores de centros educativos. Estas funciones se pueden sintetizar de la siguiente manera: el director regional debe planificar estratégicamente, mediante la creación de alianzas y el trabajo articulado dentro de la DRE entre los asesores pedagógicos y los supervisores de centros educativos; a los asesores les corresponde velar por el desarrollo de los programas de estudio vigentes; y a los supervisores, supervisar el cumplimiento de la política educativa y los lineamientos técnicos, para así apoyar la labor de los directores de los centros educativos, quienes están encargados de planear, coordinar y dirigir las actividades curriculares de la institución.

Beirute (2018a) analizó la interacción entre el nivel central y los centros educativos cuando se aprueba un nuevo programa para alguna asignatura y encontró una estructura vertical, tipo “cascada”, en donde la información baja de un nivel a otro. Además, algunos actores ejercen un rol activo en el flujo de información, como los asesores regionales; otros tienen un papel más pasivo (prácticamente ser informados y tramitar permisos), como los directores regionales; y otros, como los supervisores, no tienen

Figura 4.3

Estructura de las direcciones regionales de educación (DRE). 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información del decreto ejecutivo n° 35513- MEP.

Figura 4.4

Interacción desde el nivel central hacia los centros educativos cuando se aprueba un nuevo programa de estudios



a/ Las líneas continuas representan interacciones activas y las punteadas las pasivas. En el caso de los directores regionales, no tienen participación, pero deberán estar informados de las actividades. Sin embargo, pueden asumir un rol más activo y no quedarse únicamente con los procesos de capacitación que se promueven desde el nivel central (“tipo cascada”).

Fuente: Beirute, 2018.

participación alguna (Figura 4.4). Esto revela una separación entre actores que en la práctica desempeñan labores curriculares y quienes realizan tareas administrativas (Beirute, 2018a).

Este estilo de gestión limita la efectividad de la política curricular: si alguno de los actores de la cadena falla en transmitir la información o, por distintos motivos, no tiene la capacidad para efectuar sus funciones, el resto de la estructura resiente la falta de apoyo o seguimiento.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FUNCIONES DE CADA ACTOR REGIONAL EN LA GESTIÓN CURRICULAR

véase Beirute, 2018a, en www.estadonacion.or.cr

En la práctica, las DRE no tienen autonomía y el nivel central las ahoga

La idea de contar con una organización desconcentrada técnica y administrativamente no es nueva. Como lo expone Castro (2016), en 1896 el inspector general de enseñanza Miguel Obregón Lizano propuso incorporar visitantes de instituciones con base en criterios territoriales, con el fin de atender la creciente cantidad de escuelas.

La importancia de la desconcentración institucional fue ratificada en la política educativa “*La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*”, en la cual las direcciones regionales se conciben como “vasos comunicantes” fundamentales del sistema educativo nacional. Asimismo, indica que la desconcentración institucional se fortalecerá con el propósito de asignar competencias y labores de atención a servicios en los niveles territoriales, y mantener la rectoría en el nivel central (CSE, 2017).

En ese rol de “vasos comunicantes” se identifican dos tipos de flujos²⁶. El primero opera de “arriba hacia abajo”; consta de todos los productos que el nivel central envía a las DRE, las cuales deben adaptarlos y sumar los propios antes de remitirlos a los centros educativos.

El segundo funciona en el sentido contrario, de “abajo hacia arriba”; recoge los insumos generados en cada centro, identifica las necesidades de cada comunidad educativa e informa al nivel central.

Según el análisis realizado por Beirute (2018a), el primer tipo de flujo, de “arriba hacia abajo”, tiene un mayor peso en el funcionamiento de las DRE. La cantidad de demandas, proyectos y prioridades provenientes del nivel central, compuesto por decenas de departamentos relacionados independientemente con cada dirección regional educativa, dificulta la autonomía real de las DRE (Beirute, 2018a).

En una encuesta aplicada a directores regionales en 2018, se encontró que dedican en promedio una quinta parte de su tiempo a atender reuniones y requerimientos de la Administración central. Si a eso se suman las tareas de control interno, supervisión, planificación estratégica, acciones vinculadas a los consejos, entre otras, el tiempo destinado a implementar la política educativa se reduce a 12,6% (Murillo, 2018).

En la práctica, las DRE se han convertido en una mera correa de transmisión de información u órdenes emanadas desde la cúpula del sistema, lo cual difiere bastante del imperativo de contextualización promovido por el marco normativo. La falta de recursos, de tiempo y de preparación de quienes laboran en las DRE, e incluso la falta de iniciativa para ir más allá de lo ordenado “desde arriba”, impiden contextualizar la política educativa a las necesidades y particularidades de la región, antes de ser compartidas con los centros educativos.

Asimismo, no se encuentra evidencia de que exista un análisis o evaluación sobre los resultados para la calidad educativa de muchas de estas acciones solicitadas por el nivel central. Por ello, se requiere un cambio en el estilo de gestión, con el fin de priorizar lo académico sobre lo administrativo. De ese modo, se podrá devolver al sistema su razón de ser: colocar al estudiante y a los docentes como eslabones principales del sistema educativo, como lo plantea la política educativa aprobada en el 2018 por el CSE.

Pocas acciones tendientes al fortalecimiento de las comunidades educativas de parte del supervisor

La visión actual sobre el rol del supervisor se enfoca en la idea de que este ejerza un liderazgo en las comunidades educativas y promueva que los directores de los centros de su jurisdicción también lo sean. En concordancia con esas funciones, debe fomentar estrategias innovadoras, el trabajo en equipo, la acción colaborativa, la contextualización de los insumos a la realidad de cada centro educativo, y la capacidad de adaptación y flexibilidad, entre otros aspectos (Beirute, 2018a).

Como señalan Garbanzo y Orozco (2010), los supervisores deben tener también la capacidad de apoyar a los directores en el desarrollo de un liderazgo pedagógico que centre sus esfuerzos en el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula.

En 2018 existían 207 circuitos educativos, distribuidos en las 27 direcciones regionales de educación del país. En los últimos años, se dio un esfuerzo por fortalecer estas dependencias, por un lado dotándolas de mayor recurso humano, por medio del nombramiento de asistentes de supervisión, y por otro creando documentos e investigaciones tendientes a lograr una mejor gestión en los centros educativos a través de la gestión del supervisor.

La investigación efectuada por Beirute (2018a) identifica importantes desafíos y problemas para operacionalizar la norma, los cuales dificultan concretar el papel del supervisor como líder en las comunidades educativas. Un primer tema es la existencia de múltiples modalidades educativas, cada una con sus propias particularidades, que derivan en diversas formas de gestión. Pese a ello, todas deben ser supervisadas por un mismo funcionario.

Como lo expone Beirute (2018a), ni a nivel de formación académica²⁷ ni como actividad dentro del Ministerio existe un proceso que capacite a los supervisores con respecto a las diferentes ofertas educativas del sistema. Una consulta realizada por el Estado de Educación a 146

supervisores²⁸ evidenció que el 89% de estos no recibieron inducción al asumir su puesto (Beirute y Murillo, 2018). En un contexto donde más del 86% de los supervisores tienen como formación base la primaria²⁹, los procesos de inducción se tornan fundamentales, en especial en circuitos con una mayor cantidad y diversidad de modalidades³⁰.

El supervisor debe visitar los planteles educativos como parte de su labor de apoyo a la gestión de los directores y para verificar distintos aspectos administrativos que se les han asignado. Por eso, el tamaño y la cantidad de servicios que conforman cada circuito, así como el número de modalidades a cargo, condicionan el trabajo de este actor. Como se aprecia en el gráfico 4.13, el número de centros educativos y la cantidad de matrícula en cada circuito son bastante diversos, con un promedio de 24 centros por circuito.

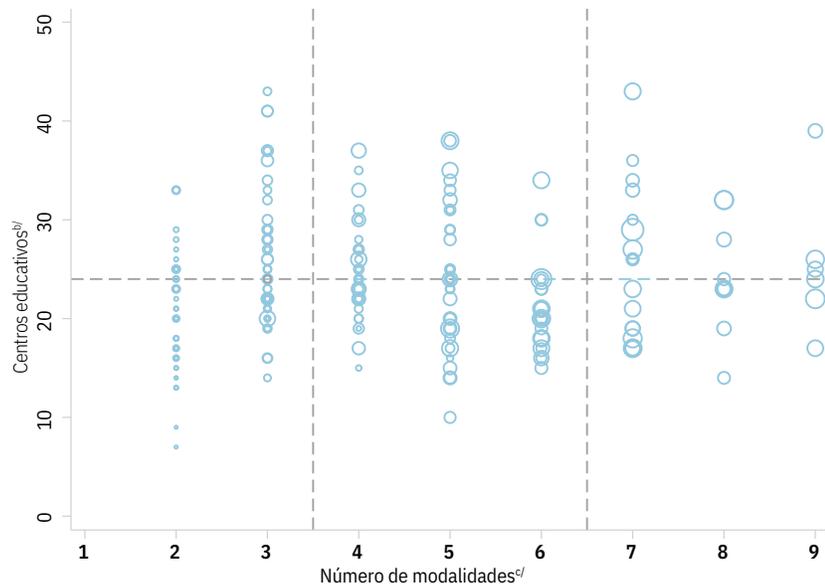
Así, por ejemplo, existen 11 circuitos donde el número de centros educativos públicos es mayor a 30 y la matrícula asciende a 7.500 estudiantes. Específicamente, en 2018 el circuito 4 de Heredia tenía alrededor de 32 centros, incluidos los satélites del Cindea, a los cuales asistían alrededor de 14.203 estudiantes. En contraste, los circuitos 10 y 13 de Grande del Térraba tenían 7 y 9 centros educativos, respectivamente, y en ambos la matrícula es menor a 500 alumnos. Otro elemento relevante se refiere a la dispersión geográfica y las condiciones de acceso para llegar a ellos. A pesar de las asimetrías, en todos los circuitos se cuenta solo con un supervisor y un asistente de supervisión.

En una encuesta aplicada a los supervisores en 2018, se indagó acerca de cuáles soportes requieren para brindar un apoyo en la gestión académica. La mayoría de los supervisores citó la necesidad de contar con lineamientos y orientaciones más explícitos sobre su rol en la gestión curricular de los centros educativos (gráfico 4.14). Además, un 8% de ellos afirmó que la gestión curricular no está dentro de sus funciones (Beirute y Murillo, 2018).

En esa indagación, también se investigó por aspectos que podrían estar obstaculizando el desarrollo adecuado de sus

Gráfico 4.13

Relación entre centros educativos y modalidades en la oferta pública, según circuitos escolares^{a/}. 2018



a/ El tamaño del círculo es proporcional a la matrícula en cada circuito.
 b/ En el caso de los Cindea, los diversos satélites se contabilizan como centros distintos.
 c/ Este análisis abarca como modalidades: preescolar independiente, escuelas diurnas, escuelas nocturnas, colegios académicos diurnos y nocturnos, colegios técnicos diurnos y nocturnos (incluye secciones nocturnas), colegios artísticos, IPEC, Cindea, CNVMTS, Coned, centros de enseñanza especial y Caipad.
 Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Gráfico 4.14

Percepción de los supervisores acerca de los soportes requeridos para apoyar a los directores de centros educativos en su gestión académica^{a/}. Septiembre de 2018



a/ Porcentaje de supervisores que indican requerir dichos apoyos respecto al total que participó en la encuesta (146).
 Fuente: Elaboración propia con base en Beirute y Murillo, 2018.

funciones. Según manifestó el 94% de los supervisores consultados, su trabajo se ve afectado por varias dependencias del nivel central del MEP que solicitan informes, documentos y labores semejantes, lo cual ocasiona duplicidad de trabajo (Beirute y Murillo, 2018).

En 2017, el Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional efectuó un estudio dirigido a analizar la influencia de los supervisores en la mejora de las capacidades de gestión de los centros educativos. Dentro de los hallazgos reportados se presenta un conjunto de elementos que dificultan su labor (recuadro 4.9).

Esto confirma la hipótesis de que a los supervisores, en su calidad de vínculo entre la comunidad educativa de su circuito y los otros niveles del sistema, se les solicita ejecutar una diversidad de tareas que cargan sus agendas de trabajo y les impiden profundizar en su labor de apoyo y supervisión a la gestión de los directores de los centros. Esto sucede sobre todo en términos de las necesidades de verificación.

Al consultarles cuáles soportes requerirían para mejorar su trabajo, mencionan mayoritariamente que las ferias científicas (61,6%) y el Festival de las Artes (62,3%) deberían pasar a ser responsabilidad de otro actor educativo (Beirute y Murillo, 2018).

En 2018, el 86,3% de los supervisores tenía un título de maestría en Administración Educativa. No obstante, un análisis efectuado por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP encontró que tres de cada cuatro supervisores tienen conocimientos intermedios del área (Oviedo, 2017), lo cual denota debilidades en la formación inicial³¹.

El decreto ejecutivo n° 35.513 y el Manual de Supervisión (MEP, 2018c) definen un conjunto de funciones orientadas al intercambio de experiencias y buenas prácticas. Al indagar sobre la frecuencia con que llevan a cabo este tipo de actividades, se evidenció que un alto porcentaje de supervisores no las realizan (gráfico 4.15). Esto sugiere que este actor opera como transmisor de la información proveniente de las oficinas centrales y regionales a los directores de centros educativos.

Recuadro 4.9

Percepción de los supervisores sobre los elementos que dificultan el ejercicio eficaz y eficiente de su labor con los centros educativos

Un estudio de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional sistematizó los principales elementos que, según expresaron los supervisores, dificultan el ejercicio eficaz y eficiente de la supervisión de centros educativos. Algunos de estos fueron:

- Carencia de salud ocupacional.
- Las condiciones climáticas y el estado de los caminos o rutas.
- La duplicidad de información, el exceso de correos electrónicos y el poco tiempo de respuesta de los directores.
- El tiempo que debe ocupar en capacitaciones, videoconferencias y reuniones, incluyendo la cantidad de comités conformados en las DRE y las reuniones que implican.
- La distancia que se debe recorrer para asistir al lugar a donde se convocan las reuniones, cuando se trata de la zona rural.
- La amplitud del área geográfica que se debe cubrir en limitados intervalos de tiempo.
- La desmotivación causada por la desigualdad salarial en relación con sus funciones, incentivos, la inexistencia de vehículo oficial, tener que sustituir a directores o directoras cuando se presenta una incapacidad, y el hecho de no contar con un nombramiento oportuno desde la Dirección de Recursos Humanos.

Fuente: Beirute, 2018a, con base en Vargas, 2017.

Asesores regionales no tienen la capacidad operativa para promover una aplicación efectiva de la política

Los asesores regionales tienen, dentro de sus funciones, la obligación de velar porque los docentes desarrollen los planes de estudio vigentes, en todos los ciclos, niveles y modalidades. Es decir, deben trabajar con la totalidad de docentes en una determinada asignatura, por medio de visitas técnicas a las aulas de forma independiente o en el marco de visitas colegiadas. La manera como se ejerce esa función presenta, sin embargo, distintos matices en las direcciones regionales.

Uno de ellos consiste en las asimetrías en la cantidad de docentes que deben ser supervisados. Al aproximar la cantidad de funcionarios que debe atender un asesor regional de Matemáticas³², se hallan diferencias importantes. Como se desprende del gráfico 4.16, en algunas direcciones regionales de educación, como Alajuela, Cartago y Heredia, la cantidad de docentes es superior a 1.600; en otras, como Los Santos, Sula y Peninsular, el número es inferior a 220.

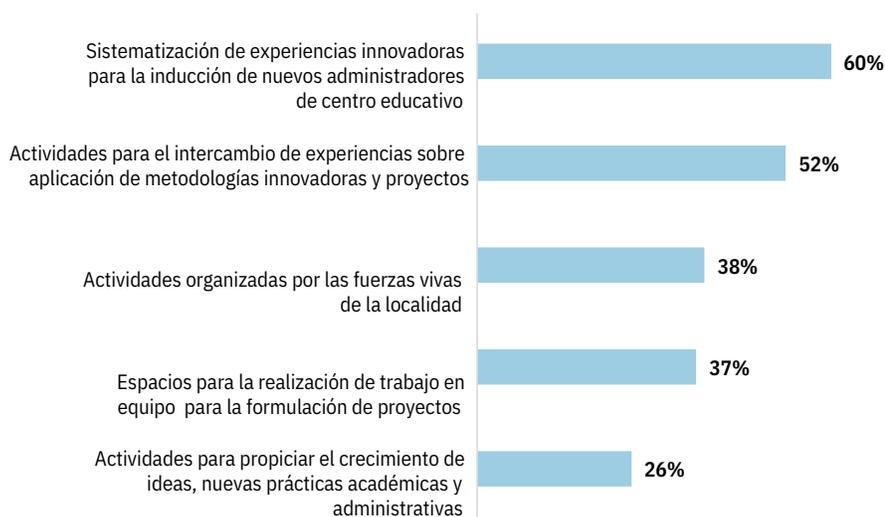
Como señala Beirute (2018a), un asesor que trabaja en una región con menos docentes tiene la posibilidad, en principio, de lograr un mayor conocimiento de su población e, incluso, de capacitar a los docentes de nuevo ingreso que no hayan tenido el asesoramiento en el programa de estudios. En cambio, en aquellas direcciones regionales donde la cantidad de docentes por asignatura es mayor de mil, esta labor se dificulta.

Otro elemento de la complejidad es la atención de docentes con formación de base diversa que laboran en las distintas modalidades del sistema educativo. Así, por ejemplo, las asesorías deben ser acordes y adaptables a las necesidades de aquellos docentes que carecen de una especialidad en el área, como ocurre con los profesores de enseñanza general básica.

Además de la complejidad técnica, otros factores influyen en las labores del asesor regional, como la jornada laboral. En una entrevista realizada a Rodríguez (E: 2018), se señala que algunos docentes

Gráfico 4.15

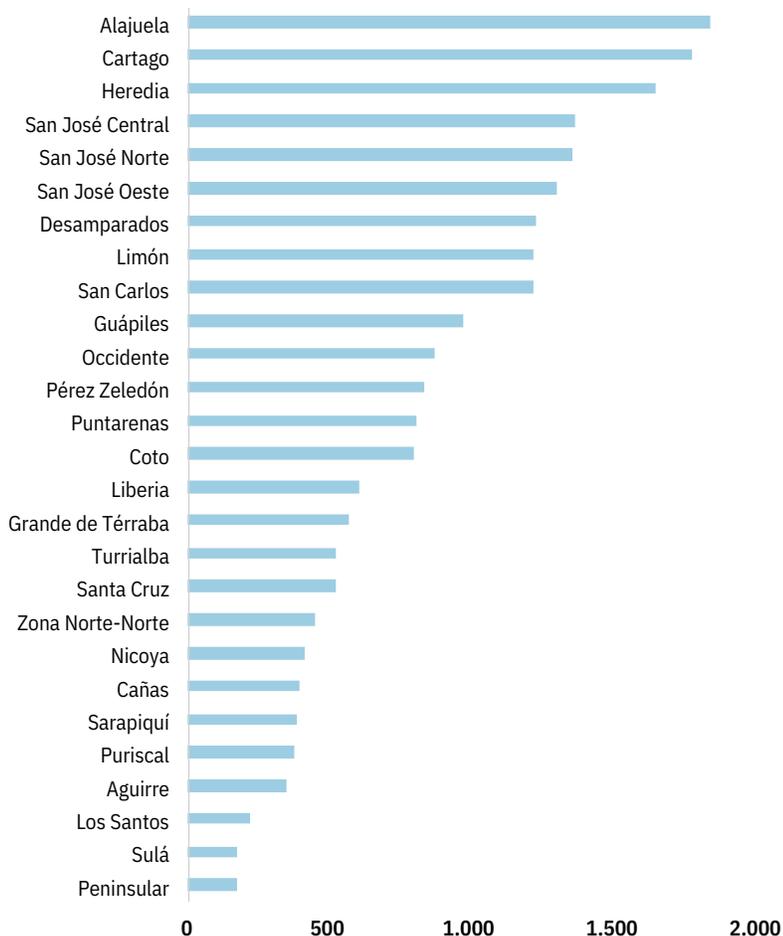
Porcentaje de supervisores que no realizaron acciones de construcción o promoción de comunidades educativas^{a/}, según tipo de actividad. Septiembre de 2018



a/ En los últimos doce meses. La muestra fue de 146 supervisores, como se indicó anteriormente. Fuente: Elaboración propia con base en Beirute y Murillo, 2018.

Gráfico 4.16

Aproximación en la cantidad de docentes que un asesor regional de Matemáticas debe atender^{a/}



a/ Se obtiene al sumar la cantidad de plazas en los puestos de profesor de enseñanza media con especialidad en Matemática, profesor de enseñanza general básica y profesor de enseñanza unidocente. Se excluye a los funcionarios en modalidades no tradicionales.

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

de modalidades nocturnas o de educación para adultos no están asistiendo a los asesoramientos porque los convocan fuera de la jornada normal de trabajo.

Otro matiz se relaciona con los asesores que tienen vinculadas varias asignaturas en una misma área de especialidad. Los asesores regionales de Ciencias deben trabajar simultáneamente en seis programas: primer y segundo ciclos, tercer ciclo, Física, Química, Biología y Afectividad, y Sexualidad. Para cada uno de estos, el nivel central dispone de asesores nacionales diferentes. Asimismo, en los

centros educativos, estos programas son implementados por docentes con distintos perfiles. Sin embargo, en el nivel medio, solo se cuenta con un asesor específico para transmitir la información y contextualizarla a la realidad de la región.

La labor de los asesores no se limita al apoyo a los docentes en la implementación de los nuevos programas de estudio. Además de las visitas técnicas para ayudar a los docentes con respecto a la forma en que desarrollan los contenidos en el aula, deben participar en otros comités y programas, como en el caso de gobiernos

estudiantiles y gestión del riesgo. Un grupo de asesores en el Núcleo Cartago enumeraron elementos que ponen en riesgo una labor efectiva (recuadro 4.10).

Otra barrera identificada por Beirute (2018a) para el trabajo de los asesores la constituyen las directrices que restringen el tiempo de los educadores fuera de los centros educativos. El asesor puede realizar una convocatoria, pero al docente se le puede negar el permiso respectivo por diversas razones, por ejemplo por haber participado en otras actividades no necesariamente ligadas a la mejora en la enseñanza de aprendizajes.

En algunas direcciones regionales de educación, predomina un estilo de gestión jerárquico rígido que complica la labor de la convocatoria. El proceso depende de un oficio que pasa por múltiples niveles de mando para poder ser concretado. Entre los actores que participan del proceso están el asesor regional, el jefe de Asesoría Pedagógica, el director regional, el supervisor y el director del centro educativo.

En un contexto como el anterior, una aplicación efectiva de la política curricular demanda un mayor liderazgo de parte de los asesores regionales. Esto implica un mayor involucramiento en los procesos pedagógicos de los docentes bajo su responsabilidad, la conformación de redes académicas y la superación de barreras existentes en cuanto a la forma de gestionar el proceso en cada dirección regional de educación.

No existe actor regional que dé acompañamiento al director del centro educativo en el área curricular

El director de un centro educativo tiene un rol clave en el proceso de concreción de la política curricular. Aunque el puesto tiene como responsabilidad asesorar y orientar curricularmente a los docentes a su cargo, en la práctica su trabajo y obligaciones diarias son más de índole administrativa. El estudio de Beirute (2018a) no halló evidencia de que algún actor, relacionado con la gestión curricular, apoye a los directores para poder ejercer un liderazgo pedagógico efectivo en el centro educativo.

Recuadro 4.10

Barreras que limitan un desempeño adecuado de la función de asesoramiento

Con el fin de conocer la percepción de los asesores regionales sobre las barreras que limitan su desempeño, así como acerca de las necesidades que enfrentan, en septiembre de 2019 se realizó un grupo focal con funcionarios de las direcciones regionales de Cartago, Turrialba y Los Santos. Se identificaron los siguientes obstáculos que limitan el liderazgo pedagógico de los asesores regionales:

- No existe un procedimiento de inducción o un asesoramiento que les permita comprender las especificidades de cada población que deben atender. Por lo tanto, queda a la voluntad de cada asesor ser autodidacta e instruirse en los programas que no son de su formación inicial, para así brindar un asesoría diferenciada.
- La falta de presupuesto para alimentación obliga a que muchas de las actividades organizadas no se extiendan más allá de medio día. Como lo establece la Convención Colectiva, cuando se convoca a docentes o asesores a una actividad con una jornada mayor se debe brindar la alimentación.
- Se debe participar en comités o como enlaces de programas provenientes del nivel central. En algunos casos, a esto se suma la atención de tareas administrativas, como gestión de espacios para asesoramiento,

viáticos para traslado y búsqueda de patrocinios para alimentación. Como consecuencia, se reduce el tiempo para las funciones atinentes a su puesto.

- Si bien la internet facilita el acceso a investigaciones y herramientas que pueden apoyar la docencia, en ocasiones el acceso se encuentra bloqueado por razones administrativas.
- Acerca de las visitas técnicas al aula o de las colegiadas, se emite un informe a los directores y a los supervisores. No obstante, el seguimiento a la implementación o no de las observaciones efectuadas no es formalmente de su competencia. Es decir, su labor finaliza con la entrega del informe.
- Los informes y observaciones emitidos a los docentes tienen únicamente carácter de recomendación, pues no tienen línea jerárquica sobre estos.
- Algunos asesores señalan la falta de incentivos para aceptar el puesto, por cuanto para algunos implicó una reducción salarial si se compara con su puesto anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en Beirute, 2018a.

en sus centros educativos un efectivo liderazgo pedagógico, que permee a toda la institución y facilite aplicar los nuevos programas de estudio tal como fueron concebidos. Por el contrario, se reproduce el modelo que separa lo administrativo de lo pedagógico y en el cual prima lo primero sobre lo segundo.

La educación técnica está desligada de la estructura de las direcciones regionales de educación

En 2008, mediante el decreto ejecutivo n° 38.170-MEP, se estableció la nueva organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio, en la cual se creó la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras (Detce). Anteriormente, lo relativo a este tipo de educación era responsabilidad del Departamento de Educación Técnica, el cual pertenecía a la Dirección de Desarrollo Curricular (Fernández, 2015).

En ese decreto, se fijó como responsabilidad de la Detce “analizar, estudiar, formular, planificar, asesorar, investigar, evaluar y divulgar todos los aspectos relacionados con la educación técnica profesional en tercer ciclo y educación diversificada, así como promover programas y proyectos para potenciar su vinculación con los mercados laborales”. Entre sus funciones se incluyeron la de “c) propiciar iniciativas que permitan fortalecer y consolidar escenarios de vinculación con el sector productivo, como una estrategia para mantener actualizada la oferta educativa”; y “j) Mantener actualizada la oferta educativa de los colegios técnicos y de todo ente del MEP que brinde programas de Educación Técnica, de acuerdo con lo autorizado por el CSE” (decreto ejecutivo n° 38.170-MEP).

El análisis efectuado por Beirute (2018b) con el objetivo de identificar los principales cambios en la oferta de Educación Técnica en el período 2006-2018 indica que esta no participa del sistema establecido por el Ministerio para trabajar en el nivel macro, en donde hay un nivel central, uno intermedio (las DRE) y los centros educativos. Así, por ejemplo, en la estructura regional no

Por un lado, la figura del supervisor³³ no está concebida para dar acompañamiento en aspectos pedagógicos y curriculares. Como se mencionó antes, no la tomaron en cuenta en los procesos de capacitación de las transformaciones curriculares que se promovieron.

Por otra parte, por normativa, los asesores regionales tienen relación directa únicamente con los docentes de aula. Entonces, en la mayoría de los casos tampoco están apoyando a los directores en el ámbito académico-curricular. Además, la ruta de comunicación en algunas DRE

puede no ser directa. Si un asesor requiere tratar algún asunto con un director de centro educativo, debe informar a la jefatura de Asesoría Pedagógica, para que esta solicite al director regional comunicarlo al supervisor, quien al final se lo indica al director del centro educativo (E: Rodríguez, 2018). Esto también se evidenció en el grupo focal realizado con asesores regionales del Núcleo Cartago.

En síntesis, bajo la lógica actual, ninguna figura tiene la función o la capacitación necesaria para acompañar y apoyar a los directores con el fin de desarrollar

existen puestos para asesores regionales de educación técnica. En consecuencia, las visitas colegiadas coordinadas desde las DRE excluyen a los asesores nacionales de especialidades técnicas.

En el caso de los supervisores educativos, su formación base es la educación primaria en el 86% de los casos. Únicamente el 2% la tiene en educación técnica (Beirute y Murillo, 2018). Por consiguiente, en la mayoría sus conocimientos sobre educación técnica son limitados o nulos, si se toma en cuenta que el 89% de ellos no reciben procesos de inducción cuando asumen su puesto (Beirute y Murillo, 2018). Esto limita la calidad del acompañamiento que pueden dar en la gestión de este tipo de centros educativos.

Un hallazgo relevante del estudio de Beirute (2018b) es que las DRE no juegan ningún rol cuando se define la oferta técnica de los colegios u otras modalidades. Asimismo, la participación de los directores regionales en los consejos regionales de vinculación con la empresa y la comunidad (Corvec) no es obligatoria, a pesar de ser un espacio diseñado para analizar la oferta de la zona. Por lo tanto, la definición de las especialidades de educación técnica que el Ministerio va a ofertar, el diseño de estas, así como su pertinencia respecto a las necesidades del sector empleador, son responsabilidad de esta Dirección.

En 2016, el Consejo Superior de Educación aprobó el Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional en Costa Rica. Este marco norma el subsistema de educación y formación técnica profesional, a través de la estandarización de los niveles de formación, descriptores, duración y perfiles de ingreso y egreso de la formación. Esto implica revisar la oferta de especialidades técnicas del MEP a la luz de los propósitos establecidos (recuadro 4.11). De acuerdo con Beirute (2018b), ese proceso podría durar años, por cuanto la construcción de los estándares recae sobre los asesores nacionales, cada uno de los cuales tiene cinco especialidades a cargo (E: Quirós, 2018). Es decir, las DRE no tienen un papel activo en este proceso.

Un desafío no resuelto es la ausencia de una política nacional de educación y formación técnica profesional, en la cual se definan prioridades o rutas nacionales en este campo. En una entrevista Calvo (E:2018) plantea que, debido a esto, en la educación técnica se trabaja con lineamientos y políticas generales diseñados para la educación académica.

Todo lo expuesto revela que la estructura operativa de tres niveles del Ministerio está desligada de la educación técnica, más aún si se considera que esta se basa en un modelo de normas por competencia y la académica no.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PRINCIPALES CAMBIOS EN LA OFERTA DE EDUCACIÓN TÉCNICA

véase Beirute, 2018b, en www.estadonacion.or.cr

Desafíos nacionales y recomendaciones de política

Los resultados obtenidos en este capítulo permiten identificar diversos desafíos y recomendaciones en materia de política educativa para los próximos años en temas como gestión, formación inicial, reclutamiento, selección y permanencia de docentes, en eficiencia interna y en las direcciones regionales de educación.

En cuanto a la gestión, es preciso reorientar la labor administrativa hacia una con visión estratégica y con prioridades claramente definidas en función de lo curricular. En este sentido, se requiere eliminar solicitudes, trámites y reportes innecesarios que recargan de labores al nivel regional y a los centros educativos, así como posibilitar que los directores, supervisores y demás actores vinculados a la gestión curricular den un acompañamiento efectivo y adecuado a los docentes en este ámbito.

Además, se deben resolver los problemas de articulación entre la educación académica y la técnica, para así recuperar las buenas experiencias de estas modalidades y potenciar hacia adelante su

Recuadro 4.11

Propósitos del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional en Costa Rica

El Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional en Costa Rica tiene como propósitos específicos:

- Promover el aprendizaje permanente de las personas y mejorar la empleabilidad.
- Establecer las cualificaciones y las competencias asociadas de acuerdo con las demandas vigentes y proyectadas del sector productivo.
- Orientar a las personas en su ruta de formación con base en sus intereses y en la oferta de la EFTP. Informar a las poblaciones interesadas en la EFTP sobre los alcances y el reconocimiento de los diferentes niveles de formación.
- Contribuir a la inclusión social y a una mayor equidad en materia de educación, formación, oportunidades de empleo y retribución salarial.
- Favorecer la competitividad del sector productivo del país.

La metodología utilizada para construir los estándares establece:

- Cada oferta debe categorizarse según las normas de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).
- Se debe realizar un análisis funcional de la especialidad, en el cual deben definirse la competencia general y las específicas que se esperan desarrollar. Es decir, deben precisarse los resultados de aprendizaje que se espera que obtenga quien curse la especialidad.
- Requiere de consultas a diversos sectores, para identificar las competencias técnicas y blandas necesarias para cada ocupación.
- Se deben diseñar los programas de estudio.

Fuente: Beirute, 2018b, con base en Arias et al., 2018.

desarrollo. El país también debe avanzar en la construcción de una política nacional en educación técnica.

Con respecto a la formación inicial del personal docente, es imperativo promover procesos de acreditación o de verificación de calidad de las carreras de educación, con carácter obligatorio como ocurre en otros países de la región (Chile, Ecuador, El Salvador), frente a los cuales Costa Rica se ha quedado rezagada en su legislación.

El Colegio de Profesores y Licenciados (Colypro) debe tener un papel más activo como garante de la idoneidad de sus colegiados para ejercer la profesión, facultad que le asigna su ley de creación. Para ello, se debe establecer un examen de incorporación orientado a garantizar estándares mínimos de calidad de los nuevos colegiados, y procesos de actualización profesional.

Los mecanismos de reclutamiento, selección y permanencia de las personas docentes deben revisarse. Pese al reconocimiento de las debilidades en la formación inicial, no se han generado cambios. El Servicio Civil sigue sin aplicar la prueba de idoneidad a los futuros docentes, ordenada por la Sala Constitucional en sus fallos del 2012 y el 2013.

Es importante, también, revisar los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Docente de 1970 para los puestos de director de centro educativo, supervisor, asesor pedagógico y director regional, pues no han evolucionado al ritmo de las reformas ni de las nuevas necesidades de aprendizaje del estudiantado.

Para mejorar y apoyar el desempeño, una alternativa es crear un sistema nacional de evaluación independiente del MEP, como sucede en otros países de la región más avanzados en esta materia.

Este sistema debe promover evaluaciones de carácter formativo a docentes en servicio, supervisores, directores regionales y directores de centros educativos, utilizando criterios técnicos y diversas metodologías.

Por otra parte, a partir de sus bases de datos, el MEP debe desarrollar sistemas de información para seleccionar al personal, que tomen en cuenta la información de origen de cada docente (para idealmente localizarlo cerca de su lugar de residencia y origen); historial y perfil de ofertas rechazadas, de manera que las ofertas tengan sentido por el volumen de lecciones y cercanía con otros contratos actuales.

Ante la problemática que experimentan algunas zonas fuera de la GAM con altos niveles de vulnerabilidad social, para atraer y retener docentes, se debe elaborar un programa voluntario de pasantías que promueva el traslado de docentes con comprobada excelencia a las zonas y colegios donde más se necesitan, utilizando incentivos no financieros.

En torno a los problemas de eficiencia interna en primaria y secundaria, es preciso consolidar un sistema informático, debidamente integrado entre todas las dependencias, que proporcione insumos importantes para el diagnóstico y toma de decisiones en los distintos niveles del MEP. También, con base en el seguimiento individualizado del estudiante y de su trayectoria educativa, mediante un expediente electrónico, se deben generar mecanismos para propiciar la articulación entre los ciclos educativos, con miras a conseguir una mejora en el rendimiento del estudiante.

Además, se deben crear nuevas estrategias orientadas al combate de la exclusión en zonas con alta incidencia de narcotráfico.

Se requiere un esfuerzo articulado entre el MEP y diferentes instancias, con el fin de implementar un manejo integral del problema. En particular, se debe garantizar la seguridad del estudiantado y reducir la presencia de actividades delictivas y grupos criminales en las proximidades de los centros escolares.

En las direcciones regionales de educación, se deben establecer procesos de inducción para los directores regionales, los supervisores y los asesores pedagógicos regionales, para que, independientemente de su formación de origen, tengan mayor conocimiento sobre la gestión administrativa y académica de las diversas modalidades presentes en las DRE.

Es importante crear un programa de formación permanente para directores y supervisores sobre el modo de brindar asistencia académica y pedagógica a los docentes en los centros educativos, así como en cuanto a la forma de promover el trabajo entre pares y redes, que tenga como punto de llegada y partida la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

Por último, el MEP podría valorar la posibilidad de otorgar mayor autonomía a centros educativos que muestren, de manera sostenida en el tiempo, indicadores de gestión y resultados favorables. Esto significaría permitir concentrar los recursos de apoyo en aquellos donde los mismos indicadores evidencien problemas. También, se puede promover crear redes de centros educativos que, por su cercanía geográfica, intereses mutuos o resultados, trabajen conjuntamente en planes de mejora, apoyados por el Consejo Asesor Regional (CAR) de las direcciones regionales de educación y con un enfoque que priorice el apoyo pedagógico, el trabajo colaborativo y la rendición de cuentas.

Cuadro 4.1

Resumen de indicadores del tercer ciclo y educación diversificada

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población de 12 a 16 años	419.088	413.877	409.494	406.620	402.974	397.956	390.321	385.731	377.529	371.022
Asistencia a la educación regular en edades de 13 a 17 años (porcentajes)	81,8	83,1	83,7	84,9	86,6	88,5	87,6	88,0	88,2	89,0
Tercer ciclo y educación diversificada										
Matrícula (educación tradicional)	349.595	350.791	354.413	359.138	364.654	369.573	372.022	369.824	366.727	366.470
Tasa bruta de escolaridad	99,8	103,1	105,8	108,5	111,4	116,1	117,9	120,0	123,8	128,5
Tasa neta de escolaridad	70,9	72,3	73,7	73,9	74,6	73,6	75,7	78,8	82,7	79,9
Repitentes (porcentajes)	10,0	11,6	12,8	11,9	9,8	9,7	9,7	9,2	7,2	6,4
Exclusión intraanual en la educación regular (porcentaje)	10,9	10,2	11,1	10,7	9,9	8,7	9,2	8,3	7,2	3,5
Académica diurna	9,4	8,3	9,2	8,6	7,8	6,4	6,8	6,1	5,1	1,8
Técnica diurna	9,7	9,4	10,1	8,9	8,4	6,2	6,9	6,4	4,9	2,0
Académica nocturna	22,2	24,2	24,7	26,2	23,9	24,3	24,6	23,2	21,3	13,2
Técnica nocturna	19,2	19,7	27,4	27,8	25,6	26,0	25,7	21,1	22,3	15,7
Resultados de las pruebas nacionales de bachillerato										
Número de estudiantes	34.076	35.294	35.467	35.033	36.130	38.340	37.775	40.541	40.898	
Número de aprobados	23.303	23.995	23.739	24.447	25.203	26.041	26.709	29.700	28.698	
Número de aplazados	10.773	11.299	11.728	10.586	10.927	12.299	11.066	10.841	12.200	
Promedio nota de examen	70,8	69,9	69,3	71,0	72,3	70,3	71,2	73,3	71,2	
Promedio nota de bachillerato	79,9	80,3	81,0	82,3	83,4	82,9	84,6	83,5	83,9	
Porcentaje de promoción	68,4	68,0	66,9	69,8	69,8	67,9	70,7	70,6	70,2	
Tasa de ocupación por nivel de instrucción										
Secundaria incompleta	47,7	45,4	48,6	47,3	45,7	44,3	46,5	46,8	45,5	44,9
Secundaria completa	64,2	63,3	61,4	62,6	61,5	61,6	61,1	62,8	61,4	60,3
Tasa de desempleo abierto por nivel de instrucción										
Secundaria incompleta	10,1	10,3	9,8	10,5	11,0	11,8	11,2	10,9	10,1	10,7
Secundaria completa	7,9	6,7	8,4	9,0	10,5	10,3	10,4	9,7	9,0	10,3
Índice de oportunidades educativas										
Secundaria básica										
Índice de oportunidades educativas	34,5	36,2	38,1	39,6	41,7	41,4	44,9	44,0	43,8	50,0
Probabilidad de completar secundaria básica	47,1	49,2	50,4	52,3	53,7	53,5	56,1	55,8	55,5	60,8
Índice de disimilaridad	26,9	26,4	24,3	24,3	22,3	22,6	20,0	21,2	21,0	17,8
Secundaria superior										
Índice de oportunidades educativas	26,8	32,5	36,0	37,3	37,6	39,4	38,7	40,0	41,7	44,6
Probabilidad de completar secundaria superior	39,5	45,0	47,6	48,7	49,2	50,9	49,3	50,5	52,1	54,7
Índice de disimilaridad	32,1	27,9	24,4	23,4	23,6	22,7	21,4	20,8	19,8	18,4
Rezago en jóvenes de 13 a 18 años	21,2	21,5	21,2	21,0	19,0	19,0	18,4	16,6	17,4	14,7
Instituciones y servicios en educación regular en Tercer Ciclo y Educación Diversificada	830	843	869	909	951	964	966	973	980	980
Instituciones en educación regular en Tercer Ciclo y Educación diversificada	823	834	846	864	882	881	882	886	894	893

a/ Para mayor información sobre las fuentes y notas relacionadas con cada indicador, puede consultarse el Compendio Estadístico del Estado de la Educación en el sitio web www.estadonacion.or.cr

La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Dagoberto Murillo.

La edición técnica la efectuaron Dagoberto Murillo, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: *“La evaluación y calificación de servicios del personal docente del Ministerio de Educación Pública”*, de Celin Arce; *“La estructura y gestión curricular de las direcciones regionales de educación”*, de Tatiana Beirute; *“Principales cambios en la oferta de Educación Técnica presentados en el periodo 2006-2018 y su pertinencia para jóvenes en zonas de alta vulnerabilidad”*, de Tatiana Beirute; *“Escenarios y patrones espaciales y factores asociados en a nivel regional en materia de homicidios, tráfico de drogas, desempleo y pobreza que condicionan el trabajo de las direcciones regionales del Ministerio de Educación en su lucha contra la exclusión educativa”*, de Leonardo Sánchez; *“Perfil de los docentes de secundaria de la región Central y factores que influyen en sus preferencias laborales”*, de Valeria Lentini.

Se prepararon los siguientes aportes especiales: *“El efecto del narcotráfico en el rendimiento académico: un análisis para el caso de Costa Rica a partir de PISA 2015”*, de Beatriz Barrado; *“Procesamientos de la Encuesta a Supervisores de Centros Educativos”*, de Tatiana Beirute y Dagoberto Murillo; *“Financiamiento e inversión pública en educación”*, de Natalia Morales; *“Principales resultados de la consulta realizada a los directores regionales de educación el 28 de mayo, 2018”*, de Dagoberto Murillo; *“La movilidad docente en colegios de educación secundaria de Costa Rica”*, de Valeria Lentini.

Se agradece el apoyo técnico y financiero de Colypro, Unimer y la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica para la investigación *“Perfil de los docentes de secundaria de la región Central y factores que influyen en sus preferencias laborales”*, de Valeria Lentini.

Por sus comentarios y sugerencias a los borradores del capítulo, se agradece a Leonardo Garnier (UCR), Luis Diego Víquez (MEP), Alexander Castro (MEP), Isabel Román (PEN) y Jorge Vargas Cullell (PEN).

Por los aportes de información, se agradece a Eliécer Ramírez y Carolina Chaves, del Departamento de Análisis Estadístico del MEP; Julio Barrantes y Yaxinia Díaz, de la Dirección de Recursos Humanos del MEP; Amparo Pacheco, viceministra de Planificación Institucional y Coordinación Regional; Patricia Mora, de la Dirección de Planificación Institucional del MEP; Gabriel Dennis, de la Dirección de Informática de Gestión del MEP; Lilliam Mora y Pablo Mena, de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP; Luis Diego Víquez, Alexander Castro y Heidy Villalobos, de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional; Fernando Bogantes, Ex Director de Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras; Rolando Herrera, director regional de la Dirección Regional de Educación de Occidente; Víctor Orozco, director regional de la Dirección Regional de Educación de Cartago; Víctor Hugo Durán, director regional de la Dirección Regional de Los Santos; Carmen Martínez, directora regional de la Dirección Regional de Educación de San José Norte; María Isabel Martínez Badilla, directora regional de la Dirección Regional de Educación de Turrialba; Warner Ruiz, subdirector de Dirección de Desarrollo Curricular del MEP.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo el 19 de septiembre y el 25 de octubre. Se contó con la participación de Mariana Arand, Josué Arguedas, Melania Brenes, Andrea Méndez, Henry Cedeño, Andrea Garita, Ericka Jiménez, Patricia Méndez, Ingrid Monge, Elena Montero, Lilliam Mora, Christian Ocampo, Víctor Hugo Orozco, Amparo Pacheco, Jorge Quesada, Ana María Rodino, Marjorie Rodríguez, Adrián Solano, Adriana Venegas, Heidy Villalobos, Luis Diego Víquez y Karol Zúñiga.

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

Notas

- 1 No se incluye la oferta relacionada con educación para el trabajo: educación social en los IPEC, educación emergente en Cindea y Caipad.
- 2 Se define como la relación entre el total de alumnos matriculados en cada ciclo cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese ciclo y el total de población de esas edades; de 12 a 14 años en tercer ciclo y de 15 a 16 años en educación diversificada.
- 3 Concepto atribuido a Schwab (2016). Está caracterizada por los avances tecnológicos emergentes en varios campos, que incluyen: robótica, inteligencia artificial, nanotecnología, computación cuántica, biotecnología, internet de las cosas (IoT), impresión 3D y vehículos autónomos.
- 4 Datos de Cepal muestran que Ecuador tuvo un incremento de 11,3 puntos porcentuales (p.p.) en la cobertura neta de secundaria para el período 2011-2016, mientras en Costa Rica el aumento fue de 6,9 p.p. Ambos países partieron de niveles similares en 2011: 75,8% y 75,9%, respectivamente.
- 5 En la última década, en promedio la exclusión intraanual se ubicó alrededor del 9% y la repitencia en 10,6%.
- 6 Tal como se estipula desde el 2008 en el anterior Reglamento de Evaluación de Aprendizajes aprobado en el CSE.
- 7 El crecimiento de la matrícula en esta modalidad es 108% cuando se incluye el nivel I, educación emergente y educación abierta.
- 8 Cuando se refiere a centros educativos, la cantidad de centros baja a 84, ya que operan con satélites para atender otras localidades.
- 9 Por su parte, la rama académica tuvo una contracción de un 8,3% en su matrícula.
- 10 A diciembre de 2018, el Pronie-MEP-FOD reportó una cobertura 3.466 centros educativos y 695.400 estudiantes beneficiarios del Programana Nacional de Infomática Educativa.
- 11 Los primeros ocurren principalmente dentro de la Gran Área Metropolitana (GAM), en la zona del Caribe y el Pacífico Central, en tanto que el decomiso de estufeficientes tiende a concentrarse en el área urbana de San José, en algunas localidades costeras de las regiones Pacífico Central y Brunca, así como en la Huetar Caribe y en la frontera con Nicaragua (Sánchez, 2018).
- 12 Lo que representa alrededor del 6,1% de las incau- taciones de drogas registradas en todo el territorio nacional.
- 13 Además de cigarrillos de marihuana y pajillas de cocaína.
- 14 Se trata de una técnica que permite descomponer la varianza en función de la contribución relativa de cada factor explicativo incluido en la FPE.
- 15 Limón, Pavas, Uruca, León XIII, San Sebastián, Batán, Hospital, San Rafael, Liberia, Aserrí, Cariari, Ipís, Catedral, San Felipe, Cinco Esquinas, Colima, San Vicente, Guápiles, Merced, San Juan de Dios, Guadalupe, Purral, Alajuelita, San Nicolás, Barranca, Hatillo, San Miguel, San Rafael Abajo, Calle Blancos, San Pedro (Montes de Oca), San José (Alajuela), San Francisco, Cabo Velas, Jacó, Rita, Roxana, Siquirres.
- 16 Como servicios se entiende la cantidad de cen- tros en preescolar independiente, escuelas diurnas, escuelas nocturnas, colegios académicos diurnos y nocturnos, colegios técnicos diurnos y nocturnos (incluye secciones nocturnas), colegios artísticos, IPEC, Cindea (incluye satélites), CNVMTS, Coned, cen- tros de enseñanza especial y Caipad, contenidos en la nómina 2018.
- 17 El dato en 2018 es un valor atípico como resultado de la huelga, por lo que no se considera en este aná- lisis.
- 18 Las variables incluidas en el modelo son: a) contexto en el cual se ubica el colegio (tráfico de drogas, homicidios, pobreza, desempleo, bajo clima educativo), b) características de los docentes y el centro educativo (profesores interinos, en propiedad y aspirantes, edad del docente, tamaño del centro educativo, número de estudiantes por docente) y c) variables relacionadas con inversión en programas sociales para mantener a los estudiantes en las aulas (becas, servicio de alimentación, transporte, inversión en infraestructura).
- 19 Los coeficientes estimados en los modelos locales son más altos.
- 20 Sala Constitucional, voto 15697-2013.
- 21 Son una modificación a un formulario elaborado en 1969.
- 22 El archivo de datos incluye a 4.484 docentes, 650 colegios y 339 distritos.
- 23 Matemáticas, Biología, Ciencias, Química, Física en colegios académicos; y se agregan Informática, Industrial y Mecánica en los técnicos.
- 24 Los efectos marginales son casi idénticos.
- 25 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elabo- ración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este Informe.
- 26 La descripción de las actividades enumeradas en cada uno de los flujos proviene de Castro (2016).
- 27 Con respecto a la preparación previa al ingreso al Ministerio, cabe mencionar que desde el 2015 el Departamento de Supervisión se acercó a las univer- sidades con el fin de ver la posibilidad de diseñar una titulación académica para la supervisión educativa (E:Villalobos, 2018). Sin embargo, a la fecha de edición del Informe no se ha elaborado ninguna.
- 28 La aplicación de esta encuesta se vio afectada por la huelga de docentes efectuada entre septiembre y diciembre de 2018. No obstante, el tamaño de la muestra garantiza un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%.
- 29 Formación inicial relacionada con carreras de enseñanza primaria.
- 30 En 2018, el 59% de los circuitos escolares esta- ban compuestos mayoritariamente (75% o más) por escuelas.
- 31 A pesar de que el puesto tiene un rol de suma importancia en la gestión de calidad de los centros educativos, no contempla mayores incentivos salaria- les que lo conviertan en una posición atractiva dentro del sistema. En 2018 cinco puestos fueron declarados en inopia, pues no hubo personas interesadas en partici- par (E: Villalobos, 2018).
- 32 Se incluyen los docentes de primaria y los de secundaria con especialidad en esta asignatura. En su perfil no se incluye, ni se considera necesario solicitar, conocimientos especializados en pedagogía o desarrollo curricular (Beirute, 2018a).

