

CAPÍTULO

1

Sinopsis

VALORACIÓN GENERAL

Contexto y mensajes claves

Este Informe sale a la luz pública en una coyuntura difícil para la educación costarricense. Existen serios problemas de sostenibilidad fiscal de la inversión que el país realiza en el financiamiento educativo. Esto arriesga el cumplimiento de la norma constitucional que obliga al Estado a destinar al menos un 8% del PIB a la educación y a universalizar la enseñanza desde el preescolar hasta el ciclo diversificado. Asimismo, fueron palpables los efectos negativos de la prolongada huelga magisterial del 2018 sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, interrumpidos para la mayor parte de los estudiantes del sistema público y cuyos hogares, en la mayoría de los casos, carecen de recursos para enviarlos al sistema privado, por lo cual debieron asumir individualmente las consecuencias de un año educativo frustrado (recuadro 1.1).

En una medida extrema, el MEP se vio obligado a aprobar el año casi a la totalidad de estudiantes. Ciertamente, para el ciclo lectivo del 2019 el Ministerio estableció diversos lineamientos y una guía para recuperar los aprendizajes que debieron desarrollarse en el tiempo perdido; sin embargo,

su aplicación aún está por verse, pues el seguimiento se trasladó a las direcciones regionales y a los directores de centros educativos, cuya gestión, según las investigaciones de este Informe, es, en la práctica, más administrativa que curricular.

La huelga también dejó un ambiente crispado entre los principales actores del sistema: entre organizaciones gremiales y autoridades; dentro de las mismas organizaciones y entre ellas; entre directores, padres de familia y docentes (los que apoyaron el movimiento y los que no). Todo esto ha facilitado la reemergencia de conflictos no resueltos y actitudes defensivas, de reclamo y desconfianza que, de no atenderse pronto, pueden convertirse en caldo de cultivo para situaciones de enfrentamiento recurrentes y llegar a perjudicar de manera irreversible el proceso educativo en su esencia. Al cierre de esta edición, la renuncia del ministro de Educación, como parte de un episodio de alta conflictividad social, profundizó estas tensiones.

Estos factores —la coyuntura fiscal, la huelga y la renuncia— perfilan una situación actual atípica. Además, tienen el potencial de reforzar los problemas que padece un sistema educativo público cuya estructura y fun-

cionamiento son complejos, con resultados de baja calidad, así como poca capacidad de adaptación y mejora. Es un sistema que, si no es sujeto a cambios sustantivos, seguirá reproduciendo los resultados insatisfactorios que ha venido midiendo el Estado de la Educación, los cuales le impiden al país enfrentar, adecuadamente, los desafíos en desarrollo humano y los nuevos retos de la cuarta revolución industrial.

En este contexto, las investigaciones que alimentan la presente edición del Informe fundamentan y sintetizan seis mensajes claves sobre el desempeño reciente y el estado actual de la educación en el país:

PRIMER MENSAJE

En la educación preescolar, es necesario complementar la rápida ampliación reciente de la cobertura con una mejora en la calidad de los servicios

En el periodo 2017-2019, se experimentó una acelerada ampliación en el acceso de la niñez a los servicios públicos de la educación preescolar. Sin embargo,

esta expansión está en creciente tensión con los indicadores de calidad de los servicios educativos, pues se siguen arrastrando importantes rezagos y barreras al implementar el nuevo programa aprobado por el MEP para este nivel. El resultado neto de esta tensión es que más niños reciben una educación que no corresponde a los objetivos aprobados por el país para el nivel preescolar. Se trata de un nivel cuya relevancia estratégica sigue sin ser comprendida por algunos operadores del sistema, en especial los directores de los centros educativos.

SEGUNDO MENSAJE

Problemas poco reconocidos en primaria impiden que los estudiantes tengan bases sólidas para avanzar con éxito en los ciclos posteriores

La educación primaria tiene serios pero poco reconocidos problemas de cobertura y calidad, los cuales reducen el logro educativo de los estudiantes en los ciclos superiores del sistema educativo. Durante muchos años, se pensó que el país “había resuelto” el desafío de universalizar una educación primaria de buena calidad y que las dificultades más apremiantes del sistema estaban en otros ciclos. Eso es incorrecto. No todos los niños asisten a la escuela en la edad correspondiente. La tasa neta de cobertura, según las cifras oficiales, se estancó en 93% desde el 2016, con lo cual no se termina el compromiso de universalizar este nivel educativo, consagrado constitucionalmente desde el siglo XIX.

La gran mayoría de niños y niñas que asisten a primaria lo hacen en centros educativos que no ofrecen el currículo completo. Aunado a esto, la calidad de la enseñanza en las aulas dista mucho de los parámetros exigidos por el MEP en las reformas curriculares. Es indispensable reorganizar los servicios educativos en primaria para que, a corto plazo, la mayoría de los centros impartan el currículo completo, con los contenidos y pedagogía aprobados por el Consejo Superior de Educación.

TERCER MENSAJE

El progreso en la cobertura de la educación secundaria se concentra en la oferta con mayores carencias y menor calidad

Hace ocho años, una reforma constitucional estableció la obligatoriedad de la Educación Diversificada y asignó un 8% del PIB a la educación. Sin embargo, la principal apuesta del país, universalizar la secundaria con una mejora generalizada en la calidad de los servicios educativos, no solo no ha sido alcanzada, sino que, además, progresa con lentitud, como lo reflejan los indicadores de la tasa neta de matrícula y los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

Los mayores avances ocurrieron en ámbitos donde prevalecen servicios educativos con mayores carencias y problemas de calidad, como lo muestra el crecimiento de población con extraedad en las modalidades abiertas y no tradicionales. El aumento registrado en la matrícula en la educación técnica, aunque relevante, fue menor respecto a las modalidades no tradicionales y sigue siendo bajo al compararlo con los países desarrollados. Las discusiones ideológicas sobre la educación dual no han contribuido a articular mejor la oferta y la demanda de la educación técnica profesional.

CUARTO MENSAJE

Es necesario tomar acciones correctivas para fortalecer la aplicación de las reformas curriculares impulsadas por el MEP que muestran un alcance limitado

Las investigaciones efectuadas para este Informe ofrecen indicios de que la aplicación de las ambiciosas reformas curriculares promovidas por el Ministerio, en todos los niveles y materias educativas del sistema, sigue estando en el papel o es limitada.

Los docentes observados y consultados en preescolar, primaria y secundaria siguen impartiendo clases sin integrar las nuevas metodologías y enfoques propuestos en los

programas de estudio, y no hacen de estos su partitura de trabajo. Aunque la evidencia no es concluyente para el conjunto del territorio nacional, estos hallazgos constituyen una señal de alerta que requiere ser corroborada a la brevedad posible en las distintas regiones del país, a fin de diseñar una estrategia de atención del MEP.

Las razones de este panorama conforman un complejo nudo: la imposibilidad de seleccionar a los mejores candidatos a la docencia debido a la prevalencia de procesos de contratación docente obsoletos, fundamentados en un marco legal reglamentista; el hecho de que la mayor parte de docentes contratados tengan serias debilidades en su formación inicial y la oferta de capacitación del MEP no ayude a corregir los defectos de esa formación; finalmente, la ausencia de procesos de evaluación formativos para los docentes en servicio, lo cual impide identificar sus debilidades y establecer mecanismos de apoyo para su oportuna atención. El trabajo conjunto entre el MEP y las universidades para soltar este nudo es de importancia estratégica para el país.

QUINTO MENSAJE

La estructura y los estilos de gestión del MEP obstaculizan avanzar en el logro de los objetivos nacionales de cobertura y calidad educativa

Este Informe provee evidencia acerca de las múltiples, complejas y superpuestas cadenas de mando dentro de la estructura ministerial, entre instancias centrales, mandos medios y directores de centros educativos, que hacen perder coherencia y eficacia a la política educativa.

En la estructura central coexisten y se traslapan distintos niveles de jerarquía, que revelan una cultura institucional diseñada para obedecer lineamientos de arriba hacia abajo en políticas, programas y presupuestos, pero que da una especial laxitud a los mandos medios para (re)interpretar el significado y tiempos de implementación de los mandatos.

En las regiones, los niveles intermedios del sistema son estrujados por las demandas

del nivel central, lo cual provoca que prioricen lo administrativo sobre lo curricular y tengan poca injerencia sustantiva en la gestión de la base del sistema, que son los centros educativos. En la práctica, las direcciones regionales de educación (DRE) se han convertido en correas de transmisión de información u órdenes emanadas desde el nivel central, 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 considerando las prioridades de asesoramiento e intervención centradas en lo pedagógico. Si no se modifica esta estructura, logros relevantes como las reformas curriculares y las nuevas estrategias como las pruebas FARO o la ampliación de la educación dual, tienen baja probabilidad de éxito en su implementación. De ser así, se perpetuaría un *statu quo* que hipoteca el futuro del país.

SEXTO MENSAJE

La innovación en la educación superior es clave para ampliar las oportunidades de los jóvenes y enfrentar con éxito los desafíos de la cuarta revolución industrial

El país parece estar llegando al tope de cobertura de su mercado natural en el nivel terciario, que lo sitúa en un umbral bajo comparado con los países de la OCDE: 28% de la población mayor de 25 años con educación postsecundaria, frente al 44%. Este bajo umbral se explica por cohortes de jóvenes cada vez más pequeñas, así como por el hecho de que muchos se inserten de manera temprana en el mercado laboral sin concluir su educación secundaria, mientras otro segmento, habiendo ingresado a las universidades, no consigue graduarse.

La rápida ampliación de la oferta universitaria en los últimos veinte años, especialmente la privada, no agregó más diversidad ni mayor calidad a las oportunidades de estudio, factores que obstaculizan aún más atraer y retener a la población joven. Casi dos terceras partes de las 1.341 carreras vigentes se concentran en pocas

áreas: Educación, Ciencias Económicas, Ciencias de la Salud y Ciencias Sociales. La preparación de los recursos humanos para insertarse con éxito en la sociedad del conocimiento y la cuarta revolución industrial ha sido lenta. En 2018, solo el 37% de las oportunidades educativas universitarias disponibles en el país son del área de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM) y en ellas persisten notables brechas de género en matrícula y graduación. Además, la distribución territorial de la oferta de servicios ha dejado para las regiones fuera del Valle Central pocas carreras y en general, tradicionales. Así, aumentos de cobertura en la enseñanza superior en los próximos años implicarán nuevas estrategias que incluyan como ejes la innovación en la oferta y su expansión en las regiones periféricas del país, con opciones de diplomados universitarios y alternativas parauniversitarias.

Opciones de cambio

Estos hechos, vistos en su conjunto, sugieren la existencia de un problema fundamental: la poca prioridad que, en la práctica, tienen los estudiantes dentro del sistema educativo, así como las grandes dificultades institucionales para atender sus necesidades de aprendizaje. La falta de información básica del MEP sobre los alumnos, sus resultados y trayectorias educativas —que requeriría implementar un expediente digital personal— impide adoptar medidas correctivas específicas.

La complicada estructura organizativa y de gobernanza del sistema, ya indicada, constituye un freno efectivo para que la consolidación del financiamiento, la actualización curricular, la mejora salarial del personal docente, la reducción de la exclusión educativa y las brechas de acceso por zona e ingreso puedan traducirse en mejoras generalizadas en el acceso, calidad y pertinencia de la educación.

Ante este panorama, el Informe del Estado de la Educación plantea la necesidad de realizar esfuerzos extraordinarios para transformar, rápida y decididamente, el *statu quo* en la estructura de gestión del sistema educativo y, en particular, en la formación, selección y evaluación formativa y acompañamiento docente, sin afectar, ni disminuir, la prioridad de política pública y fiscal asignada ya por el país a la educación.

El camino de los cambios graduales en la organización y desempeño en el sistema educativo recorrido durante las primeras dos décadas del siglo XXI, basado en expandir la inversión sin cambios en la gestión educativa, perdió fuerza y eficacia debido a las resistencias de actores que siguieron gestionando el sistema de manera desarticulada. Se privilegió lo administrativo frente lo curricular, con estilos jerárquicos y rígidos. Se ejercieron poderes de veto en diversos niveles operativos y se opuso resistencia al trabajo colaborativo, la evaluación de resultados y el uso oportuno de la información para la toma de decisiones. Este camino no es viable ante las realidades fiscales del país; tampoco es conveniente, pues, por el motivo antes indicado, está visto que más inversión no trae aparejada automáticamente mayor calidad y pertinencia educativa.

La sacudida del *statu quo* es posible hacerla aplicando varias estrategias. Una primera vía es la amputación: quitar recursos al sistema educativo público, argumentando que esa es la mejor manera de eliminar la grasa de su ineficiencia. La premisa de esta opción es equivocada: que el nivel de inversión educativa por estudiante en el país es mayor de lo requerido para tener una educación de alta calidad. No es cierto: los países de ingresos medios-altos con mejores sistemas educativos que el de Costa Rica tienen niveles superiores de inversión (gráfico 1.11). Recursos no sobran; simplemente no están bien asignados en función de las grandes prioridades que el sistema debe resolver y que el país requiere. Podría hacerse más con los actuales niveles de inversión y, además, es preciso efectuar importantes cambios en los destinos y en la transparencia de esa inversión, pero eso no significa que esta sea suficiente para sufragar una mejor educación.

En la práctica, la estrategia de la amputación implicaría repetir el error estratégico cometido en los años ochenta, cuando se disminuyó el gasto educativo para alcanzar objetivos de estabilización fiscal de corto plazo. Las consecuencias fueron pagadas por dos generaciones de jóvenes, pues esos recortes hicieron retroceder los niveles de logro educativo del país por debajo de los existentes en la década de 1970.

En la actualidad, esta estrategia es aún más inoportuna porque el país enfrenta el fin del bono demográfico; una cantidad importante de jóvenes no asiste a la secundaria y se requiere innovar en la educación para solventar los retos de la cuarta revolución industrial.

En síntesis, el país se encuentra ante el siguiente dilema: por un lado, experimenta un periodo de serio desbalance fiscal y bajo crecimiento económico, lo cual limita los ingresos del Estado y crea fuertes dificultades para honrar los mandatos constitucionales en materia educativa. Por otra parte, un recorte de la inversión en educación compromete significativamente el potencial de crecimiento económico y desarrollo futuro, por cuanto limitaría la formación de recursos humanos de alta calidad y la capacidad para sostener los avances de los últimos años. ¿Qué hacer, entonces? La salida de este dilema no es fácil y, en esta compleja situación, la posibilidad de incurrir en errores es muy alta.

Este Informe propone al país una alternativa: transformar la docencia y la gestión educativa de modo disruptivo e innovador, con urgencia, eliminando cuellos de botella que reproducen inercias e ineficiencias en áreas claves del sistema educativo. Se trata de cambiar la manera de hacer las cosas, para obtener mejores resultados y maximizar el aprovechamiento de los recursos que el país ya dedica a la educación. Se plantea que las reflexiones sobre la política educativa se centren en el tema de cómo efectuar de forma distinta la gestión del sistema, suprimiendo normas, prácticas y hábitos anquilosados.

Asimismo, se reafirma la necesidad de seguir observando el mandato constitucional vigente sobre la inversión pública en educación. También es indispensable promover, a corto plazo, transformaciones profundas, con sentido práctico, sobre un conjunto selectivo de áreas sustantivas del sistema educativo, las cuales contribuirían a optimizar la inversión, la mejora en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la ampliación de la educación técnica.

La presente edición da seguimiento a la recomendación del *Sexto Informe Estado de la Educación* (PEN, 2017) sobre la

importancia de enfocar la mirada en las aulas, con el fin de hacer de ellas el punto de partida de la mejora educativa en los próximos años. En esta oportunidad, el énfasis fue perfilar los cambios que posibiliten al sistema educativo responder mejor a las nuevas necesidades de aprendizaje, a los cambios del contexto nacional e internacional y a las reformas curriculares impulsadas en los últimos diez años.

Desafíos claves e innovaciones urgentes

En ediciones anteriores, el Estado de la Educación ha señalado un conjunto de desafíos que el país requiere atender en materia educativa, vigentes aún. No obstante, no todos ellos se pueden enfrentar, con la misma intensidad, en el corto plazo. Por ello, ahora el interés se concentra en dos áreas específicas que, de acuerdo con la evidencia recolectada, son claves para que el sistema educativo nacional avance de manera rápida y sustantiva en materia de calidad y pertinencia. Estas áreas son la docencia y la gestión educativa, en las cuales una mejora ejercería un impacto inmediato sobre el desempeño del sistema educativo. En ambas, es recomendable que las autoridades nacionales elaboren un plan de acción inmediata que genere cambios en el corto plazo. En esta sección, se proponen medidas específicas en cada una de estas áreas.

La propuesta no pretende ser exhaustiva en la atención de todos los desafíos educativos. Algunos temas relevantes no se cubrieron en este Informe, y es necesario someterlos a mayor estudio y análisis. Sin embargo, son áreas prioritarias de atención en las que, con base en la evidencia reunida, es posible avanzar sin grandes inversiones adicionales de recursos financieros.

En materia de docencia, los estudios realizados para este Informe revelan la existencia de cuellos de botella en tres ámbitos principales: la preparación para la docencia; la contratación e inducción de los docentes; y el desempeño docente y su desarrollo profesional. En los tres es factible implementar con urgencia acciones concretas.

En el ámbito de preparación para la docencia, el Informe sugiere como medidas inmediatas:

En primer lugar, establecer por ley la obligatoriedad de acreditar las carreras de educación en el país. Este tema se ha planteado por años y parece haber un acuerdo entre la mayoría de actores, pero todavía no se concreta.

En segundo lugar, elaborar un marco nacional de cualificación para las carreras de educación, que establezca un conjunto de estándares de calidad de cumplimiento obligatorio para todos los programas de formación inicial. Este marco es fundamental para generar procesos de revisión y seguimiento de los planes de formación de las carreras de educación en las universidades, a fin de que estas garanticen que los futuros docentes tengan habilidades claves, como el dominio de la materia, un manejo de las didácticas específicas de cada asignatura y un conocimiento pleno de los programas del MEP y sus requerimientos. En general, todas las universidades que forman docentes deben incluir, en sus planes de estudio, contenidos que desarrollen las habilidades plasmadas en los perfiles definidos por el MEP, pues esta entidad es el mayor empleador.

En el ámbito del reclutamiento, contratación e inducción de los docentes, se recomienda aplicar, por parte del Servicio Civil, la prueba de idoneidad a los futuros docentes, ordenada por la Sala Constitucional (fallos 2012-7163 y 2013-15697). Por otro lado, se sugiere revisar los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Docente de 1970 para los puestos de director de centro educativo, supervisor y director regional, así como realizar cambios en los procesos de contratación docente, los cuales no han evolucionado al ritmo de las reformas ni se ajustan a las nuevas necesidades de aprendizaje de los estudiantes.

Este último punto es de capital importancia. Frente a la renovación del personal docente que se dará en los próximos años, es clave que el MEP tenga un mayor protagonismo al escoger a los futuros profesores. Para eso, los perfiles docentes definidos en los programas de estudio deben orientar los procesos de contratación, con el fin de acatar el artículo 192 de la Constitución Política, según el cual los nombramientos de los servidores públicos, en este caso los docentes, debe efectuarse con base en idoneidad comprobada. Esto permitiría

también avanzar en una cultura institucional en la que, hasta ahora, los títulos universitarios han sido el único criterio de idoneidad e incentivo para la selección y ascenso en carrera docente.

Es importante que, a partir de sus bases de datos, el MEP desarrolle sistemas de información inteligentes para seleccionar al personal, con los datos de origen del docente (para idealmente ubicarlo cerca de su lugar de residencia y origen); cantidad y perfil de las ofertas de plazas que ha rechazado, de tal manera que las ofertas tengan sentido por el volumen de lecciones y cercanía geográfica con respecto a otros contratos actuales, y también para que algunas de las lecciones se asignen para brindar tutorías a estudiantes en desventaja social.

Los sistemas de información pueden permitir, además, identificar colegios con docentes menos calificados y tomar esto en cuenta al contratar nuevo personal. Asimismo, pueden ayudar a determinar cuáles colegios presentan una alta desestimación de plazas docentes, con el propósito de revisar los incentivos actuales y redirigirlos a esas instituciones. En general, un uso más sofisticado de la información disponible puede posibilitarle al MEP revisar y evaluar periódicamente las contrataciones en función de los objetivos de calidad y equidad fijados por las autoridades ministeriales.

Otra acción relevante es que el Colegio de Licenciados y Profesores (Colypro) establezca un examen de incorporación orientado a garantizar estándares mínimos de calidad de los nuevos colegiados y sus procesos de actualización profesional.

Por último, en cuanto a los nuevos docentes y directores contratados, es necesario que el MEP diseñe un programa de inducción, con períodos de prueba y apoyo de mentores de amplia experiencia en docencia y gestión de centros educativos.

En el ámbito del desempeño docente, el país requiere crear un sistema nacional de evaluación independiente del MEP, como ocurre en otros países de la región que han avanzado en esta materia. Así, se pueden efectuar evaluaciones de carácter formativo a los docentes en servicio, supervisores, directores regionales y directores de centros educativos, utilizando criterios técnicos y diversas metodologías.

De igual manera, es urgente que el Ministerio y el Instituto de Desarrollo Profesional desarrollen un programa nacional permanente de mentoría para los docentes en las aulas, con instrumentos de observación estandarizados y mentores de alta calidad.

Además, es importante que la Dirección de Planificación del Ministerio cuente con un plan de recambio generacional docente a mediano plazo, con la finalidad de impulsar acciones estratégicas para los próximos diez años en materia de calidad de los futuros docentes que se contratarán.

La segunda área clave donde este Informe llama a actuar es la gestión del sistema educativo, tanto en el nivel preuniversitario como en el universitario. De acuerdo con la evidencia aportada en el capítulo en torno a la educación preuniversitaria, el estilo de gestión centralista del MEP, donde las decisiones estratégicas y operativas se adoptan en las oficinas centrales en San José, impide aplicar de manera efectiva las reformas curriculares y utilizar con más eficacia los recursos disponibles. En la enseñanza universitaria, se requieren cambios sustantivos para generar una oferta universitaria más pertinente a las necesidades específicas de las distintas regiones.

En la gestión el MEP, es posible impulsar rápidos cambios en tres ámbitos: el de los instrumentos de información, el de la planificación de la red educativa y, finalmente, el de las relaciones entre los actores y los niveles de gestión (nacional, regional y local).

Con respecto a los instrumentos de información, existen condiciones para establecer un sistema informático integrado entre todas las dependencias del Ministerio, que proporcione insumos para el diagnóstico y la toma de decisiones en los diferentes niveles institucionales. Asimismo, mediante la implementación de un expediente electrónico para cada estudiante, se podrá dar un seguimiento individualizado a su trayectoria educativa, lo cual ayudará a crear mecanismos dirigidos a mejorar su rendimiento académico y evitar la exclusión escolar.

En el área de la planificación de la red educativa, es preciso revisar la distribución territorial de las escuelas primarias en el país. No es conveniente crear más centros unidocentes, sino reducir rápidamente la pro-

porción que estos representan dentro de la oferta de servicios educativos, consolidando pequeñas escuelas en centros de mayor tamaño y mejor equipados, así como posibilitar la rápida transformación de escuelas de horario alterno a horario regular. En cuanto a la movilización de los docentes en la red educativa en el ámbito nacional, se requiere diseñar un programa voluntario de pasantías que promueva el traslado de los docentes con comprobada excelencia a las zonas y colegios que más los necesitan, utilizando incentivos no financieros.

El MEP debe considerar conceder más autonomía a los centros educativos que muestren, de manera sostenida en el tiempo, indicadores de gestión y resultados favorables. Esto permitirá concentrar los recursos de apoyo en aquellos donde los mismos indicadores evidencien rezagos. También, se puede propiciar la conformación de redes de centros educativos que, por su cercanía geográfica, intereses mutuos o resultados obtenidos, 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.

Otra acción importante es eliminar gran cantidad de solicitudes, trámites y reportes que recargan de labores a las direcciones regionales y a los centros educativos. Esta tarea es indispensable para que los supervisores y demás actores vinculados a la gestión curricular puedan dedicarse a funciones sustantivas, como el acompañamiento a los docentes en las aulas. Ello supone inventariar, ordenar y recortar las exigencias permanentes a los niveles regionales y locales por parte de quince direcciones y más de sesenta departamentos del MEP central.

Por último, un aspecto relevante y de bajo costo que puede favorecer cambios en los estilos de gestión es crear un programa de formación permanente para directores de centros educativos y supervisores, en el cual se instruyan sobre cómo brindar asistencia académica y pedagógica a los centros educativos y cómo promover el trabajo en redes.

En la educación superior pública, un

rápido ajuste de la regionalización universitaria pasa por cambios en la gestión de las sedes, la gobernanza institucional y la oferta académica. Desde el punto de vista de la gestión, reproducir a pequeña escala, en las regiones, la estructura administrativa de las sedes centrales, fórmula adoptada por varias de las universidades públicas (como la UCR, la UNA y el TEC), restringe su capacidad de respuesta. Esto se debe a que encarece la gestión, prolonga los procedimientos burocráticos y crea conflictos de comunicación y delimitación de responsabilidades. Se requiere tener un concepto administrativo más ligero y versátil de las sedes regionales, que aproveche la tecnología y comparta recursos entre las universidades presentes en una región.

Por su parte, sería conveniente especificar mejor los criterios para abrir y localizar las sedes, así como ampliar la gestión desconcentrada, lo cual implica revisar el nivel de autonomía de las sedes y eliminar su sometimiento burocrático a las estructuras centrales. La mejora de la eficiencia en el uso de los recursos podría apoyarse en las tecnologías de información y comunicación, brindando más cursos virtuales y aprovechando los materiales producidos en este campo por la UNED y otras universidades. También, es recomendable analizar los servicios y la infraestructura que se pueden compartir entre las universidades públicas, así como flexibilizar los horarios, a fin de ampliar las oportunidades para quienes estudian y trabajan.

En cuanto a la oferta, uno de los hallazgos más consistentes de las indagaciones realizadas para este Informe es la existencia de una alta redundancia de ofertas académicas en las regiones, entre las universidades privadas y las públicas. Por ello, es urgente articular las ofertas para reducir traslapes innecesarios entre instituciones (carreras y localización) y buscar la complementariedad. Asimismo, los actores regionales plantean la necesidad de graduar profesionales con habilidades para el emprendimiento y la innovación, con la finalidad de estimular el autoempleo de calidad y no solo formar asalariados. Solicitan, además, ofrecer carreras novedosas: interdisciplinarias, cortas y con un alto componente tecnológico, y revalorar la

formación técnica, pues, en algunas áreas de conocimiento, los técnicos especializados tienen mayores oportunidades de empleo local.

Por último, ante los desafíos de la regionalización para los próximos años, se debe reflexionar sobre la posibilidad de diseñar más programas itinerantes, que reconozcan los problemas de demanda derivados del tamaño de la población y el mercado de trabajo local, los cuales conducen a una rápida saturación. Igualmente, es preciso analizar la conveniencia de promover la especialización de las regiones en determinadas carreras, con el propósito de garantizar que todas sean beneficiadas por la atracción de estudiantes y docentes del resto de las zonas, y así evitar la rápida pérdida de demanda de carreras. Es clave fortalecer y ampliar la experiencia ya obtenida en esta línea por las universidades públicas.

En el caso de las universidades privadas, dos desafíos adicionales en la gestión regional son: la necesidad de mejorar el perfil académico de los administradores de las sedes y procurar la transparencia sobre el quehacer de estas, pues, como ocurre en el ámbito nacional, sigue siendo totalmente opaca.

Salir de la jaula y alzar el vuelo

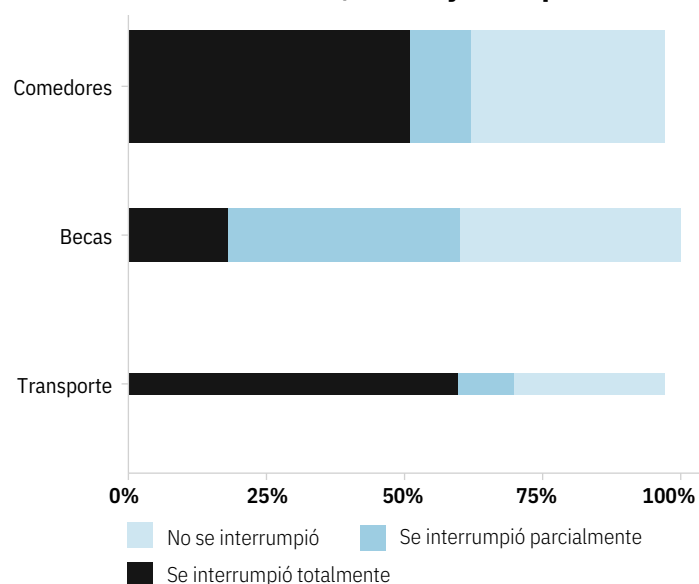
La educación es la principal herramienta elegida por la sociedad costarricense para progresar y concretar sus más ambiciosos proyectos y sueños. En los últimos años, el sistema educativo ha logrado avances significativos, pero están enjaulados por una estructura y gestión institucional inadecuadas.

En las condiciones de hoy, mucho más restrictivas con respecto a años atrás, resulta aún más imperativo superar el *statu quo* para que la educación sea una herramienta más efectiva y el país pueda enfrentar los complejos retos en materia de desarrollo humano y democracia. Defender el estado actual de las cosas es hipotecar el futuro.

Es importante dar golpes de timón y dejar atrás las discusiones del encierro que impiden a los actores educativos empezar a escribir una nueva historia. Es posible “alzar el vuelo con esperanza”: este es el mensaje que en su portada ofrece esta nueva edición del Informe.

Gráfico 1.1

Impacto de la huelga sobre beneficiarios del programa de comedores escolares, becas y transporte^{a/}



a/ El grosor de cada barra es proporcional al porcentaje de estudiantes de la muestra que recibieron el beneficio. En los 719 hogares entrevistados vivían 1.188 estudiantes. Los diferenciales con respecto al 100% corresponden a la categoría “no sabe” o “no responde”.

Fuente: Román y Murillo, 2019.

Recuadro 1.1

Impactos de la huelga en educación del 2018

Durante el 2018, las protestas de diversos sectores en contra de reforma fiscal promovida por el Gobierno y algunos partidos políticos en la Asamblea Legislativa paralizaron los servicios educativos durante 89 días, entre el 10 de setiembre y el 7 de diciembre. Con el fin de indagar acerca de los impactos de esta huelga sobre los hogares, el Programa Estado de la Nación realizó en febrero del 2019 una consulta telefónica a una muestra representativa de 719 hogares de todo el país. Los resultados del estudio tienen un nivel de confianza del 95% (es decir, hay una posibilidad apenas de uno en veinte de que no sean representativos). Se trataron tres temas principales: la valoración de los padres y madres de familia sobre el sistema educativo público; sus actitudes y percepciones sobre la huelga; y los impactos de esta en las dinámicas cotidianas de los hogares.

Un primer hallazgo es que las jefaturas de hogar tienen una alta valoración del sistema educativo público, y en la mayoría de los casos esta apreciación no cambió a raíz de la huelga. El 85% de las personas entrevistadas manifestaron estar satisfechas o muy satisfechas con el centro educativo al cual enviaban a sus hijos. El mismo porcentaje se obtuvo al preguntar sobre los docentes.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la huelga pasara inadvertida para

los padres y madres de familia. Al contrario, señalan impactos importantes sobre sus hogares. El 74% indicó que la educación al menos de uno de sus hijos se vio perjudicada por la huelga, y un 58% afirmó que el grado de afectación fue mucho. Cuando se les pregunta si a raíz de este paro hubo un cambio en la percepción sobre los docentes y el centro educativo al cual asistían sus hijos, en el 62% de los casos respondieron que no. Solo un 21% aseveró que sí modificó esa percepción y para mal¹.

Uno de los efectos más importantes de la huelga, según la población entrevistada, fueron las interrupciones de programas como los comedores escolares y las becas. En el primer caso, el 62% de los beneficiarios sufrió una interrupción total o parcial del servicio. Esto tuvo repercusiones económicas en un grupo considerable de hogares (24% del total²), que expresaron haber incurrido en gastos adicionales por concepto de alimentación, por cuanto el centro educativo y el comedor estaban cerrados. Los montos invertidos en estos hogares ascienden en promedio a 49.000 colones por mes.

En segundo lugar, las transferencias monetarias brindadas a través de Fonabe o Avancemos, según las personas encargadas de los estudiantes, se suspendieron de manera total para el 18% de los beneficiarios y parcialmente para el 42% de los casos que recibían este servicio. Otros impactos adicionales reportados fueron la suspensión del servicio de transporte de estudiantes (gráfico

1.1) y el tener que asumir el cuidado de estos por parte de los padres, abuelos y otros familiares.

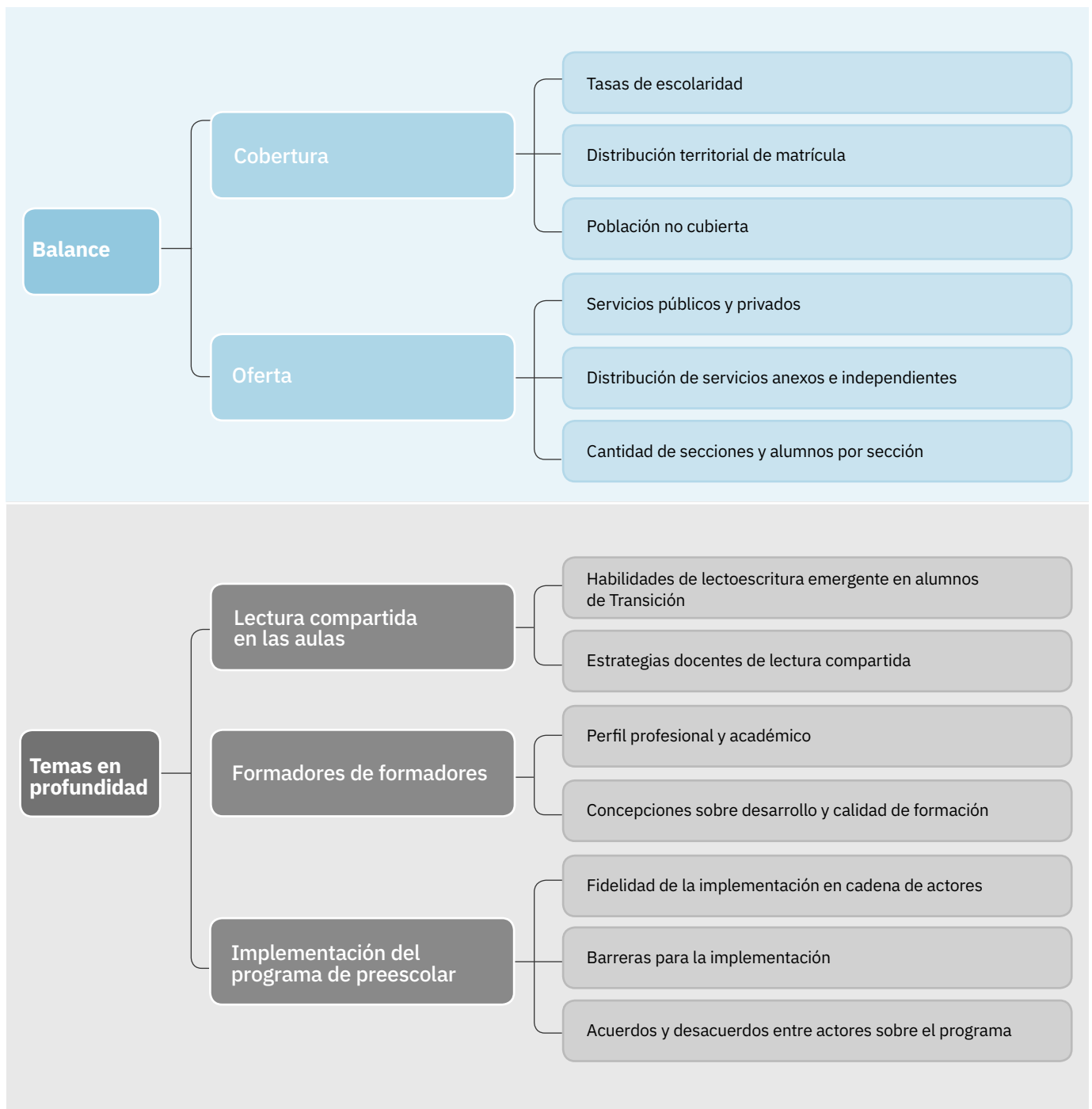
Los impactos mencionados se comprenden mejor cuando se indaga sobre el perfil de los hogares. La mayoría de los padres y madres de familia entrevistados (65%) tienen secundaria incompleta o menos. Al preguntarles si tenían recursos económicos para enviar a sus hijos a la educación privada, el 89% contestó que no. A lo anterior se une un hecho preocupante: el 90% de los hogares no invirtió en tutorías durante el período en que sus hijos no asistieron a clases. Esto sugiere que a la gran mayoría de estudiantes no les fue posible repasar la materia, ni mucho menos avanzar en el aprendizaje, durante el tiempo en que estuvieron sin lecciones. Esta información permite llegar a una conclusión sociológica relevante: la suspensión del servicio educativo por la huelga incidió directamente en hogares vulnerables, cuya única opción educativa para sus hijos es el sistema educativo público. Para este grupo, la huelga significó interrumpir por completo el proceso de aprendizaje, y esa afectación difícilmente podrá ser revertida.

Fuente: Román y Murillo, 2019



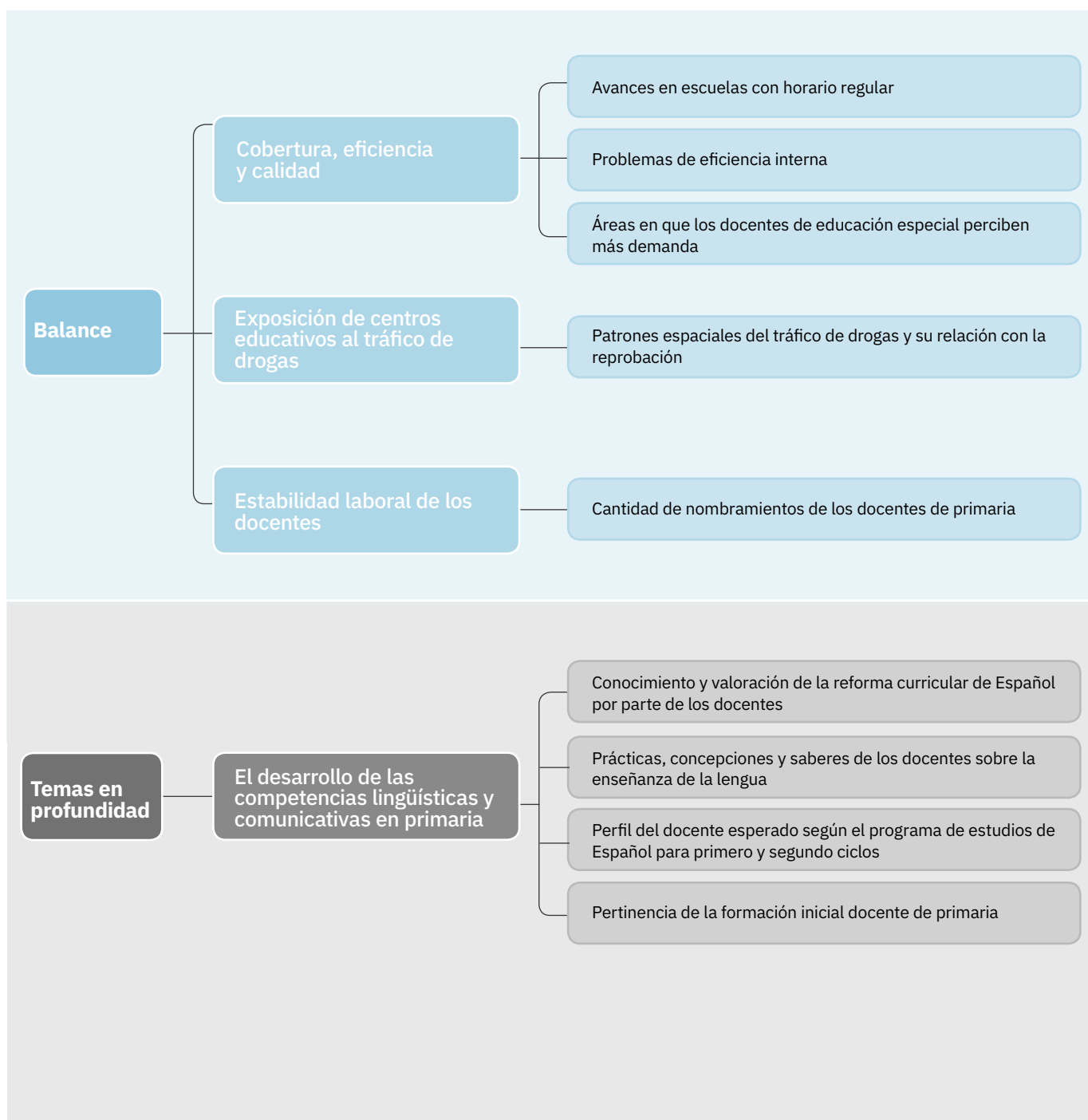
¿Qué se puede encontrar en los capítulos de este Informe?

Educación Preescolar en Costa Rica



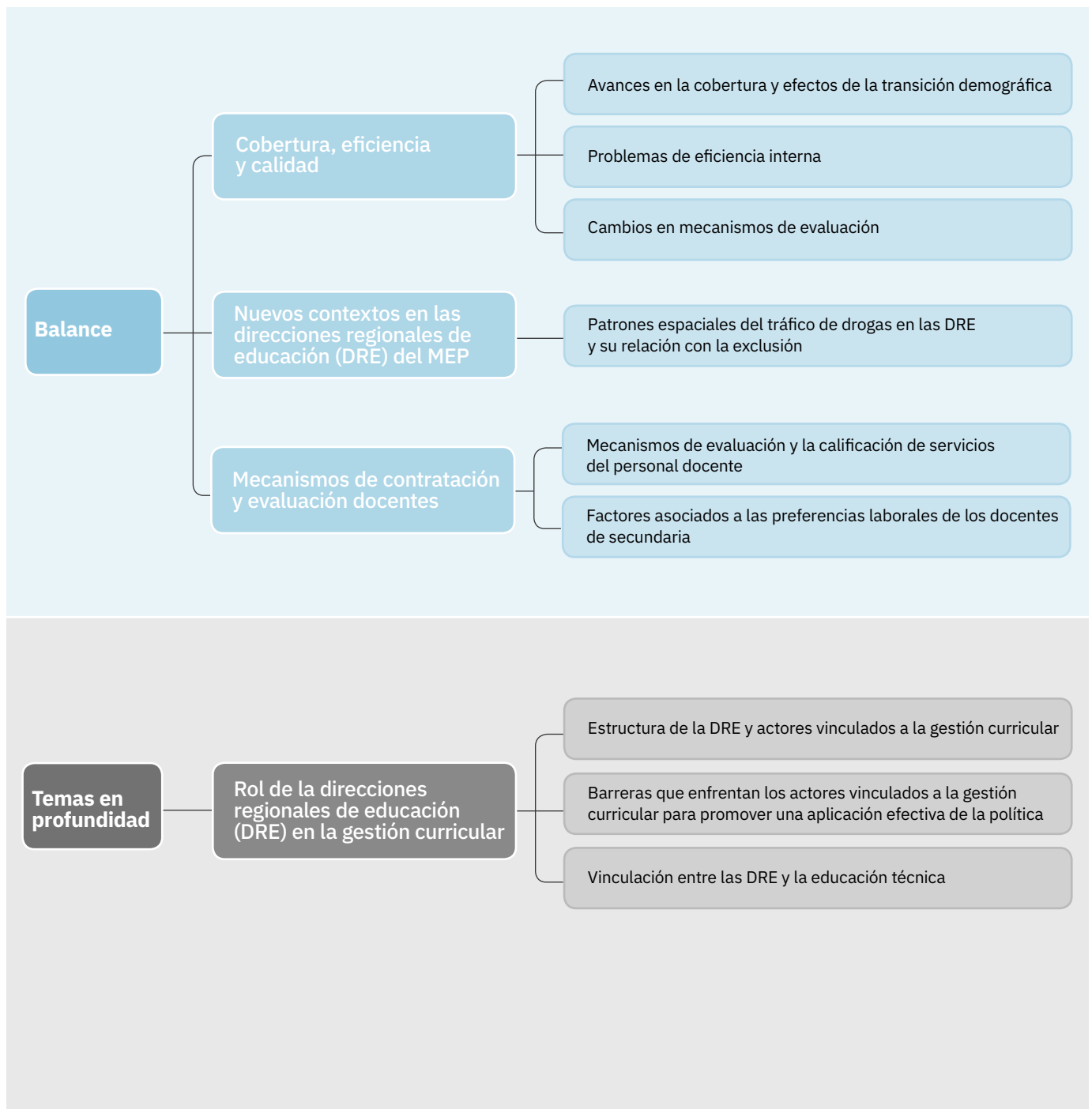
¿Qué se puede encontrar en los capítulos de este Informe?

Educación Primaria en Costa Rica



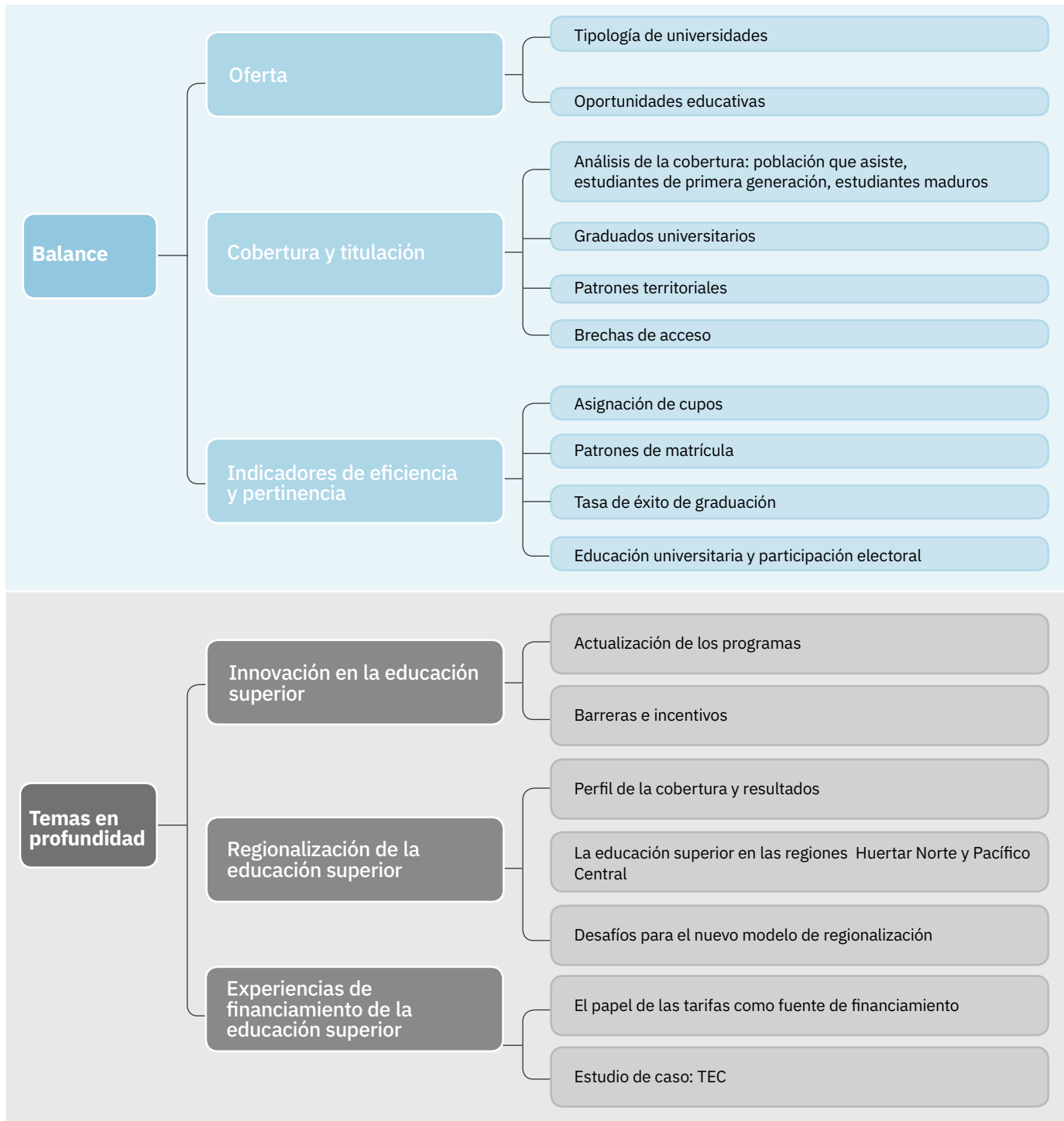
¿Qué se puede encontrar en los capítulos de este Informe?

Educación Secundaria en Costa Rica



¿Qué se puede encontrar en los capítulos de este Informe?

Educación Superior en Costa Rica



¿Qué se puede encontrar en los capítulos de este Informe?

Capítulo Especial

Aplicación del programa de Matemática en aulas de décimo año: un estudio de observación

