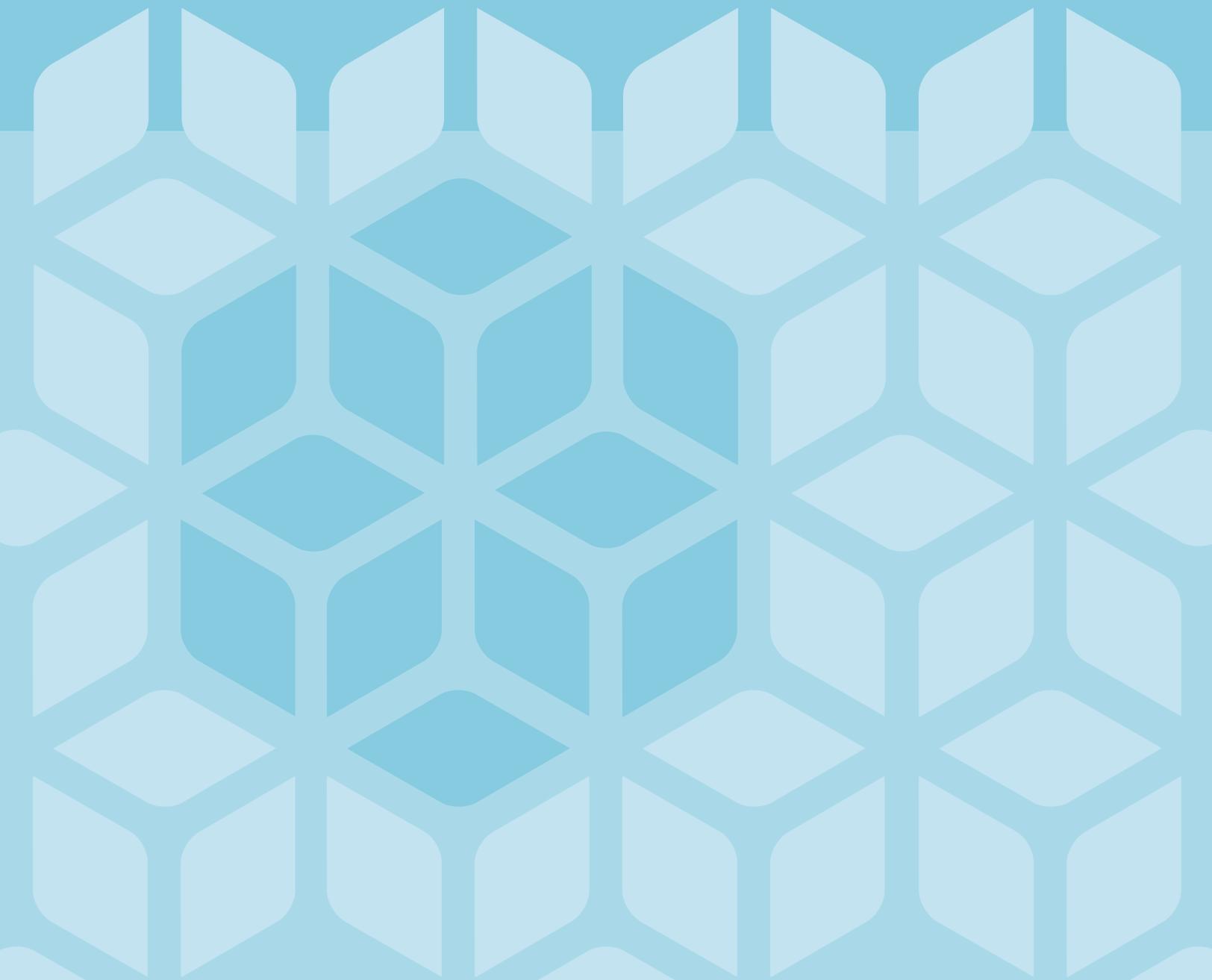


2
P A R T E

Educación Preescolar,
Básica y Diversificada
en Costa Rica



Introducción

La primera parte del informe analiza las principales tendencias de la educación preescolar, básica y diversificada en Costa Rica. Esta comprende los niveles educativos de preescolar (Interactivo y Transición); primaria (I y II ciclo), la Educación General Básica (III Ciclo) y el Ciclo Diversificado.

El capítulo 2 ofrece un análisis sobre la situación y desempeño del sistema preescolar, básico y diversificado antes y durante la pandemia del covid-19. Para ello se utilizó un marco analítico basado en tres preguntas principales de investigación: ¿cuál era la situación antes de la pandemia de la covid-19?, ¿cuáles son los principales efectos sobre la educación pre-universitaria registrados desde que inició la pandemia? Y ¿cuál ha sido la respuesta institucional de los sistema educativo para enfrentar esta crisis?.

Este abordaje tiene varias ventajas: por un lado, ofrece un análisis general sobre las principales tendencias que venía mostrando el sistema educativo antes de la pandemia en áreas claves como acceso, equidad y calidad. Por otro lado, permite entender mejor la disrupción generada por la pandemia e identificar mejor los principales cuellos de botella, las brechas, las oportunidades y los desafíos que el sistema deberá acometer con urgencia, en los próximos años.

Los capítulos 3, 4 y 5 complementan este análisis general con miradas a profundidad a tres temas claves asociados a la calidad de la educación, que están directamente vinculados con los principales actores del sistema: los estudiantes,

las personas docentes y el personal directivo de los centros educativos.

El capítulo 3 aborda las habilidades lectoras de los estudiantes costarricenses, un tema clave en el siglo XXI. La disponibilidad masiva de información al que están expuestos niños, niñas y adolescentes por las vías digitales hace necesario que sean ante todo buenos lectores, con estrategias adecuadas para usar, discriminar y seleccionar contenidos, distinguir hechos de opiniones y usar la información para generar nuevos conocimientos. Usando como base la información para Costa Rica de las pruebas PISA 2018, el capítulo desarrolla técnicas sofisticadas de análisis para determinar las principales causas que explican el desarrollo o no de estas competencias en los estudiantes, siendo la mediación pedagógica de los docentes una de las principales. Asimismo, con un grupo de especialistas en el área de lengua presenta un análisis sobre los contenidos del programa de español para primaria y los recursos de apoyo que los estudiantes recibieron o no durante el 2020 durante la pandemia.

El capítulo 4 analiza las competencias digitales de los docentes para la integración efectiva de las tecnologías digitales

en los procesos educativos de la aula y la consecuente mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Con información proporcionada por el mismo cuerpo docente del MEP, mediante un instrumento de auto-evaluación, se analiza el estado actual de esas competencias y se establecen perfiles de profesores según los niveles alcanzados. Por competencias digitales se entiende el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que los docentes desarrollan en tres áreas claves: prácticas pedagógicas; promoción de la ciudadanía digital en los estudiantes y desarrollo profesional docente.

Finalmente, el capítulo 5 aborda un nudo gordiano en materia de la gestión educativa del sistema: el liderazgo pedagógico de las personas directoras y sus cuerpos directivos de los centros educativos. Este es un aspecto que ha sido señalado por los estudios internacionales como el segundo factor más importante para incrementar los aprendizajes del alumnado y generar condiciones apropiadas que permitan a los docentes mejorar sus prácticas de enseñanza en el aula. El capítulo presenta un estado de situación del tema en el país considerando distintas aristas: la formación de los cuerpos directivos en las universidades, la normativa vigente de contratación y funciones que deben cumplir según el MEP y el Servicio Civil; la forma como los directivos perciben su trabajo y cómo lo hacen otros actores de la comunidad educativa.

También se explora las funciones que más ejecutaron los directores durante la pandemia. Por último, se identifican los principales desafíos que el sistema tiene para fortalecer en los equipos directivos un trabajo más distribuido y que priorice ante todo el apoyo a las labores de los docentes en las aulas.

Para la elaboración de cada una de estas miradas en profundidad se realizaron un conjunto de investigaciones inéditas durante el año 2020, que incluyeron amplias consultas a personas docentes y directivos con instrumentos que permiten comparabilidad internacional. El objetivo en todos los casos fue utilizar la información más reciente o bien construir nuevos datos y explicaciones con base en metodologías y fuentes de información innovadoras, que permitieran generar datos pertinentes y actualizados para la deliberación pública y la toma de decisiones.

Como resultado de los análisis se puntualizan un conjunto de desafíos específicos en los temas investigados que, si bien no son, ni pretenden ser, todos los que se pueden plantear. Sin embargo, apuntan a problemas concretos y esenciales del sistema educativo que urgen respuestas ligadas no tanto al "qué", sino al "cómo" mediante la especificación de las acciones que suelten nudos, remuevan trabas y busquen el progreso, tomando en cuenta las difíciles circunstancias fiscales que vive el país.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

2

Educación Preescolar, General Básica y Diversificada en Costa Rica

VALORACIÓN GENERAL

La educación costarricense atraviesa un momento delicado producto de una sumatoria de factores que se han acumulado con el paso del tiempo. En 2022, retornó a la modalidad presencial la población estudiantil de la educación preescolar, general básica y diversificada pública. El regreso ocurrió luego de una serie de eventos que detuvieron continuamente el ciclo lectivo desde 2018, incluyendo los cierres de los centros educativos debido a la pandemia en 2020 y 2021. Estas prolongadas interrupciones al ciclo lectivo constituyen, en su conjunto, lo que el *Octavo Informe Estado de la Educación (2021)* denominó “apagón educativo”. Actualmente, el estudiantado experimenta rezagos significativos y generalizados de sus aprendizajes en un momento en el que, a nivel nacional, el sistema educativo retrocede en áreas estratégicas.

En este capítulo, se precisan más detalles acerca de la naturaleza e implicaciones del apagón. La evidencia reunida permite arribar a tres conclusiones. En primer lugar, las cohortes de estudiantes afectadas por el “apagón educativo” se mantuvieron y avanzaron en el sistema debido a decisiones administrativas y la flexibilización de los estándares académicos. Sin embargo, lo hacen con graves rezagos de aprendizajes que ponen en riesgo el éxito de sus trayectorias educativas a menos que reciban apoyos extraordinarios en el corto plazo. En segundo lugar, hasta la fecha, las respuestas ofrecidas por el sistema educativo para mitigar estos rezagos y nivelar los apren-

dizajes han sido incompletas e insuficientes. Por último, a pesar de que en los últimos 20 años en el país ha establecido una serie de acuerdos sociales nacionales en áreas clave para avanzar hacia una educación pertinente, equitativa y de calidad, la información disponible evidencia que dichos acuerdos no se han cumplido o han sido ignorados, lo cual resulta grave porque constituyen una base fundamental que puede facilitar la salida de la crisis actual.

Varias son las piezas de información que dan fundamento a la primera conclusión. El capítulo documenta el fuerte impacto que tuvo el prolongado cierre de los centros educativos en el país durante la pandemia sobre aprendizajes esenciales como la lectura y la escritura. Estas son habilidades comunicativas fundamentales para el adecuado desempeño en un conjunto de áreas como español, matemáticas y ciencias y también para el desarrollo de habilidades críticas como el pensamiento crítico y la alfabetización digital.

La aplicación de encuestas a docentes en la GAM y en centros educativos ubicados en zonas vulnerables permitió generar indicadores específicos. Los resultados revelan deficiencias significativas en el desarrollo de los procesos de lectoescritura inicial de los estudiantes de primer grado que estaban en preescolar durante el apagón educativo, así como problemas de fluidez y comprensión lectora en los estudiantes de cuarto año de primaria. Los hallazgos apuntan a un aumento en lo que se ha denominado “pobreza de los aprendizajes”, en referencia a niños que, a los

10 años, no saben leer ni comprender un texto o escribir correctamente para expresar sus ideas. En cuanto a la educación secundaria, se evidenciaron importantes carencias en conocimientos y habilidades vinculadas con los aprendizajes básicos en las pruebas de lectura en Español, así como en Matemáticas y Ciencias, medidas a través de las pruebas FARO 2021.

Los indicadores que emplea usualmente el Ministerio de Educación Pública para valorar el desempeño educativo nacional no reflejan la gravedad de estos retrocesos. La información sobre la repitencia, la retención y la aprobación del sistema mostró, más bien, signos de progreso entre 2020 y 2022, lo cual llevó a alcanzar los mejores niveles en lo que va de este siglo. Esta aparente mejoría es más atribuible a decisiones administrativas o cambios en la evaluación que a la calidad real del servicio educativo. Como resultado, se observa un avance inercial de los estudiantes en el sistema, pero sin que se mejoren las condiciones de aprendizaje ni se adquieran de manera significativa los conocimientos, habilidades y actitudes suficientes para culminar con éxito sus trayectorias educativas antes de ingresar a la educación universitaria.

La segunda conclusión califica las acciones generadas por el Ministerio de Educación Pública para mitigar y revertir el daño como insuficientes. Se trata de respuestas puntuales, de alcance limitado, fragmentadas y que carecen de una estrategia integral

VALORACIÓN GENERAL

para abarcar los aprendizajes esperados de las y los estudiantes y mejorar la calidad de la educación. El Plan de Nivelación de los Aprendizajes (PINA), propuesto para el período 2022-2025, tuvo una implementación parcial con fuertes disparidades regionales según las consultas realizadas entre el 2022 y el 2023. Aunque el profesorado tuvo conocimiento del PINA, no recibieron procesos de acompañamiento ni capacitación continua que permitieran asegurar su aplicación exitosa. Además, el cambio de gobierno afectó la continuidad y el seguimiento del PINA. A la fecha de cierre de esta edición, los docentes en las aulas no tenían acceso a resultados específicos de evaluaciones diagnósticas estandarizadas a partir de las cuales pudieran desarrollar estrategias sólidas de nivelación y aceleración de los aprendizajes.

A la falta de respuestas institucionales de amplio espectro para mitigar el deterioro de los aprendizajes y facilitar la salida de la crisis actual, se suma un problema estratégico de carácter sistémico: el incumplimiento de acuerdos nacionales y políticas educativas a largo plazo. Se trata de pactos importantes para generar cambios estructurales en el sistema, pero estos requieren de sostenibilidad y voluntad política. La evidencia recopilada por el capítulo muestra estancamiento, freno o retroceso en áreas clave como el financiamiento de la educación pública, la implementación de currículos completos en las escuelas, el modelo de enseñanza en Informática Educativa, la expansión de colegios técnicos, la enseñanza del inglés y la atención a las necesidades de infraestructura y las políticas de contratación y desarrollo profesional docente.

Esta situación obstaculiza el establecimiento de una base sólida que permita superar la crisis actual y afrontar los desafíos de la educación del siglo XXI, lo cual podría implicar impactos negativos en las generaciones futuras, que afectarán tanto su ingreso al mercado laboral como su vida social y política. El resultado es un sistema que profundiza las brechas estructurales que perjudican principalmente a las poblaciones más vulnerables y, al mismo tiempo, impone un límite bajo a las aspiraciones nacionales de contar con una educación equitativa y de calidad. A pesar de todo, esta educación se considera uno de los principales bienes públicos que el país posee para abordar los desafíos de su desarrollo humano sostenible.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

2

Educación Preescolar, General Básica y Diversificada en Costa Rica

ÍNDICE	Introducción
Valoración general	85
Introducción	87
Las respuestas institucionales de mitigación fueron parciales e insuficientes ante grave apagón educativo	88
El sistema educativo preuniversitario experimenta retrocesos en áreas estratégicas orientadas a salir de la crisis	107
Incumplimiento de acuerdos estratégicos comprometen el avance en las aspiraciones nacionales para una escuela del siglo XXI	122
Recomendaciones	141

El presente capítulo examina las principales tendencias y desafíos de la educación preescolar, general básica y diversificada costarricense. El análisis se concentra principalmente en el período comprendido entre los años 2021 y 2023 y plantea tres ideas centrales.

En primer lugar, señala que las respuestas institucionales para mitigar el grave apagón educativo que el país experimentó entre 2018 y 2021 han sido parciales e insuficientes para recuperar los niveles alcanzados antes de la pandemia de Covid-19 momento en el que ya la educación en el país atravesaba rezagos importantes que se expusieron en el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021). El proceso de retorno gradual a las clases presenciales está marcado por una pérdida de aprendizajes que ha dejado secuelas en toda una generación de estudiantes. A pesar de los esfuerzos administrativos del Ministerio de Educación Pública (MEP), las medidas implementadas han demostrado ser insuficientes y sus resultados pueden describirse como “modestos” para restaurar la calidad educativa.

En segundo lugar, el capítulo plantea que el sistema educativo, en los ciclos desde preescolar hasta la educación diversificada, está experimentando un retroceso en áreas estratégicas. La disminución de la inversión educativa sitúa al país en condiciones similares a diez años atrás, lo cual ha generado una reducción de presupuestos que, en última instancia, afectará la cobertura, pertinencia y calidad educativa, particularmente en las poblaciones más vulnerables. Los rezagos generaliza-

dos en los aprendizajes dificultan el cumplimiento de los estándares curriculares mínimos, mientras que el deterioro de las oportunidades de desarrollo profesional para los docentes afecta directamente la calidad de la enseñanza y la formación del personal educativo.

Finalmente, se plantea que la falta de compromiso mediante acuerdos nacionales y de alcance institucional compromete el avance de las aspiraciones nacionales para una escuela digna del siglo XXI. En este sentido, se requiere de acciones rápidas por parte del país. Sin embargo, a pesar del incierto panorama, se registran avances lentos relacionados con la ampliación de escuelas que ofrecen el currículo completo, la expansión de la oferta de educación técnica y formación profesional en la educación secundaria, la implementación de pruebas de idoneidad para la contratación docente y la reducción de las brechas en los resultados de las pruebas de dominio lingüístico. Tampoco se ha elaborado un censo de infraestructura educativa que permita mejorar la toma de decisiones en este ámbito.

En términos generales, Costa Rica cuenta con una generación de estudiantes que ha permanecido dentro del sistema educativo, pero sin los aprendizajes

requeridos debido a la afectación significativa causada por el “apagón educativo”. El país enfrenta desafíos en los que no logra avanzar con la rapidez requerida y que exigirán mayores esfuerzos por parte de las autoridades educativas para resolverse. Ante este panorama, el aporte del capítulo consiste en ofrecer una visión actualizada y fundamentada sobre la situación actual de la educación preescolar, general básica y diversificada que ayude a impulsar mejoras significativas y garantizar una educación de calidad para todas las personas estudiantes.

Cabe señalar que este capítulo no aborda el tema de la macroevaluación, un aspecto medular del desempeño de la educación general básica y diversificada, ya que este se examina en profundidad en el capítulo 3 de este Informe. Aunque se puntualizan algunas referencias inevitables a la macroevaluación, se le sugiere a la persona interesada en profundizar sobre este tema referirse a dicho capítulo.

Las respuestas institucionales de mitigación fueron parciales e insuficientes ante grave apagón educativo

El período 2021-2023 trajo profundos cambios para los sistemas educativos, tanto en el plano nacional como internacional. La interrupción generalizada de la educación presencial debido a la pandemia del Covid-19 tuvo un impacto en millones de estudiantes alrededor del mundo, pues afectó su acceso a educación de calidad y generó preocupaciones sobre los niveles de aprendizaje alcanzados. A medida que los gobiernos y autoridades educativas buscaron alternativas y soluciones para mantener la continuidad del proceso educativo, surgieron desafíos adicionales como la brecha digital y la desigualdad en el acceso a recursos tecnológicos. En el caso costarricense, la interrupción de clases presenciales durante el 2020 se sumó a una serie de graves problemas acumulados que se analizaron en la edición anterior del Informe. Es decir, dichos problemas se venían arrastrando y, en conjunto, configuran un panorama complejo para el sistema educativo de los ciclos de preescolar, general básica y diversificada.

En esta sección, se exploran tres temas cruciales que marcan el período de interés. El primero es la naturaleza y profundidad del apagón educativo que se experimentó desde 2018. El énfasis del análisis está en la suspensión de las clases presenciales debido a la pandemia, la cual obligó a personas estudiantes y docentes a adaptarse rápidamente a la educación a distancia, una modalidad para la cual la mayoría no estaba preparada. La falta de infraestructura tecnológica, la brecha digital y las limitaciones de acceso a internet afectaron especialmente al estudiantado de zonas rurales y de bajos recursos, exacerbando las desigualdades educativas existentes en el país. Además, esta interrupción masiva en la educación tuvo un impacto emocional y académico en las personas estudiantes, quienes se vieron privadas de la interacción social y del apoyo presencial del recurso humano presente en los centros educativos.

El segundo tema corresponde a los esfuerzos de las autoridades educativas para superar los rezagos de las personas estudiantes, los cuales el Informe califica de insuficientes. Con el cambio hacia la educación a distancia, salieron a flote problemas de larga data relacionados con la formación docente, la evaluación estudiantil y la supervisión del proceso educativo. La falta de capacitación y recursos adecuados para docentes, así como la flexibilización de los estándares de calidad, plantean interrogantes sobre la efectividad y equidad de la educación remota impartida durante el apagón. Estos factores amenazan con socavar los logros alcanzados por el sistema educativo costarricense.

Finalmente, una de las consecuencias de la manera en la que se respondió al apagón educativo durante la pandemia fue, paradójicamente, la mejora en los indicadores de acceso y logro a los que este Informe tradicionalmente da seguimiento. Efectivamente es positivo que el estudiantado se mantuviera ligado a los centros educativos durante este período. Sin embargo, lo cierto es que muchas personas estudiantes avanzaron de grado sin haber adquirido los conocimientos y habilidades necesarios y hoy existe toda una generación que experimentó lo que

la literatura internacional ha llamado una “pérdida de aprendizajes”. Por ello, se entiende que estas carencias podrían afectar su desempeño tanto a nivel académico como laboral en un mediano y largo plazo. Esta presión “hacia arriba” en la educación diversificada implica la necesidad de abordar las deficiencias acumuladas durante el apagón mediante una educación de calidad y oportunidades equitativas para todos los estudiantes.

Es importante recalcar que, para esta edición, se presentaron dificultades en cuanto a la obtención de estadísticas actualizadas correspondientes al período 2021-2023, particularmente sobre algunos indicadores relevantes para el seguimiento de las principales tendencias de la educación costarricense a las cuales el Informe históricamente ha dado seguimiento y que provienen del MEP. Pese a reiteradas solicitudes formales¹, no se pudo tener acceso a bases de datos importantes como las de las pruebas FARO o Sirimep² pese a que también fueron solicitadas. Para suplir este vacío, el capítulo recurrió al análisis de datos generados con investigaciones propias que se realizaron en el 2022. Entre estas, destaca un estudio sobre la pobreza de los aprendizajes en la población estudiantil de cuarto grado y los resultados de una encuesta realizada a docentes de primer grado de la GAM y zonas vulnerables respecto de las limitaciones y alcances observados en sus alumnos y alumnas en las habilidades de lectoescritura cuando regresaron a las clases presenciales en el 2022.

Apagón educativo del período 2018-2021 fue una secuencia de eventos que empobrecieron severamente los aprendizajes

El *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021) denominó “apagón educativo” al empobrecimiento generalizado de los aprendizajes de toda una generación de personas estudiantes como producto de las reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos ocurridas durante el período 2018-2021 (PEN, 2021). Afirmó, además, que este apagón compromete el desarrollo de competencias y habilidades vitales para el progreso del país y la democracia (PEN, 2021).

De acuerdo con dicho Informe, la metáfora procura caracterizar la magnitud y severidad de los problemas de acceso a la educación que tuvieron las personas estudiantes, especialmente las más vulnerables, así como el alcance de la fuerte contracción de los aprendizajes propuestos en los programas de estudio. Esto conllevó una reducción importante de los conocimientos y habilidades en relación con el perfil de salida esperado al finalizar la secundaria. Se concluyó que, en un mal momento para el desarrollo del país, el “apagón” produjo los

peores resultados educativos en mucho tiempo (PEN, 2021).

En la presente edición del Informe, se realiza una formalización conceptual y metodológica de la idea del “apagón educativo”, expuesta dos años atrás, a partir de una sistematización de la literatura especializada y de la evolución del sistema educativo costarricense. Esta formalización se beneficia del conocimiento que se generó durante este período y procura una mayor precisión conceptual como herramienta para el análisis empírico del desempeño del sistema educativo preuni-

versitario, así como demostrar su potencial para el estudio de otros eventos.

Las personas interesadas en esta elaboración teórico-metodológica pueden consultar el recuadro 2.1. En este, se operacionaliza el concepto y sus dimensiones y se introducen nuevos elementos como la espacialidad y la intensidad del apagón. En su conjunto, la operacionalización crea una herramienta que permitirá comparar en el futuro los alcances, la profundidad y los efectos de las interrupciones prolongadas en el sistema educativo.

Recuadro 2.1

Operacionalización del concepto de “apagón educativo”

Para efectos de su empleo en análisis empíricos sobre el desempeño y resultados del sistema educativo preuniversitario, el presente Informe define el concepto de “apagón educativo” como cualquier interrupción prolongada en el ciclo lectivo que limite el acceso al sistema educativo y al desarrollo de los aprendizajes de la población estudiantil.

Una definición así plantea, de inmediato, la necesidad de aclarar un primer asunto: ¿qué es (y qué no es) una interrupción “prolongada”? La idea de fondo aquí es que, si se acepta la idea de que no toda interrupción es un apagón (piénsese en la pérdida de un día lectivo por un motivo imprevisto), entonces resulta necesario establecer un umbral a partir de cuál sea razonable argumentar que, en efecto, la interrupción produce consecuencias sobre el acceso y los aprendizajes de los y las estudiantes.

En 2022 se realizó una serie de entrevistas y un grupo focal dirigido a personas docentes y asesoras con el fin de precisar criterios empíricos para determinar cuándo se considera que los efectos de las interrupciones sobre los aprendizajes pueden ser resueltas por la persona docente sin mayores consecuencias en cuanto al cumplimiento de los objetivos

anuales y cuándo las interrupciones sí afectan el logro de los objetivos. Si una interrupción es mayor a ese umbral, se debe empezar a “recortar” a nivel curricular y empiezan a verse comprometidos los aprendizajes del estudiantado. Las personas consultadas establecieron el límite inferior en 20 días lectivos, continua o secuencialmente, equivalentes al 10% del ciclo escolar. En su criterio, a partir de este límite empiezan a crearse problemas de aprendizaje que la persona docente no puede resolver por sí sola, por lo que requiere de planes remediales. Luego de 40 días, la trazabilidad del empobrecimiento de los aprendizajes se complica más y la afectación es generalizada.

Las interrupciones prolongadas no tienen la misma duración (unas pueden durar 30 días y otras 160) ni el mismo alcance o afectación (pueden afectar a todas las personas estudiantes de un país o solo a una parte de ella). Ello sugiere que el concepto de “apagón” es multidimensional. Para efectos de sencillez, este Informe plantea que un apagón puede medirse a lo largo de dos dimensiones: por una parte, la duración de la interrupción, medida a través de la cantidad de días en los que el ciclo lectivo se suspende (también admite otras unidades de medidas como lecciones, horas, etc.) y, por otro, su alcance, el cual se mide a través del porcentaje de la población estudiantil afectada. La idea de

fondo es sencilla: no todos los apagones son iguales, sino que pueden tener distinta intensidad.

La formulación matemática de esta idea es la siguiente:

$$\text{Intensidad} = A * x^b * y^c$$

Donde A es una constante positiva y $0 \leq b, c \leq 1$.

La noción de que la intensidad es un “continuo” en un espacio bidimensional plantea la necesidad de utilizar escalas ordinales para ubicar un evento dentro de parámetros cualitativamente significativos (por ejemplo, desde un apagón “leve” hasta uno “muy severo”). Esta es una manera de reducir una infinidad de manifestaciones concretas en pocas categorías con sentido comparativo. Ello resulta análogo a lo que ocurre con los terremotos y los huracanes: si bien cada evento es distinto al otro, se han creado escalas para poder simplificar la interpretación y comparar estos eventos. No existen estudios que hayan desarrollado una escala de “intensidad” de los apagones a partir de la combinación de las interacciones concretas entre duración y alcance. No obstante, es posible postular

CONTINÚA >

Recuadro 2.1 (Continuación)

Operacionalización del concepto de “apagón educativo”

la posibilidad teórica de tal escala para clasificar eventos de apagón. Dicha idea es la que se presenta en el gráfico 2.1. Ante la ausencia de información robusta que permita determinar la magnitud de cada umbral en una eventual escala, se presenta, con propósitos heurísticos, un ejemplo que ilustra el potencial de esta herramienta. El ejemplo se basa en los supuestos de que $A=1$ y que b y c son iguales a 0,5, es decir, que tanto la duración de la interrupción como el porcentaje de población afectada tienen la misma influencia sobre la intensidad del apagón. Además, la cantidad de días va de 0 a 200 y la población afectada, de 0% a 100%.

En el ejemplo, el eje horizontal representa el tiempo de duración y el eje vertical, la población afectada. Los niveles de intensidad se representan mediante el uso de

colores. La intensidad bajo los parámetros supuestos va de 0 a 160. Nótese que, bajo esta operacionalización, siempre existirán distintas combinaciones de días perdidos y población afectada que determinarán las áreas de intensidad del apagón, con diferentes grados de gravedad del efecto. Sin embargo, la idea subyacente es sencilla: cuanto mayor sea el número de días de interrupción y cuanto más alto sea el porcentaje de centros o estudiantes afectados, será más grave la intensidad del apagón (tonos naranjas). Alternativamente, entre menos días y menos centros o estudiantes sean afectados se habla, entonces, de un apagón con intensidad leve (tonos amarillos).

Otro elemento que influye en la intensidad del apagón es el momento del año en el cual se genera. El grupo focal conformado en total por 11 personas docentes y asesoras sugirió

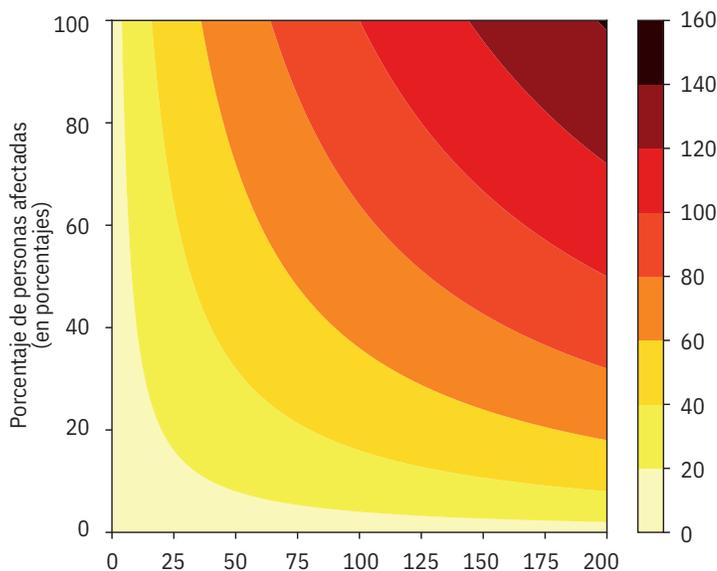
que aquellos eventos al final del ciclo lectivo (como el caso de la huelga de 2018) dejan un margen menor de acción para replantear o reestructurar el proceso de enseñanza aprendizaje. Este efecto puede ser capturado a través de la constante A .

Una ventaja de la conceptualización que se ha propuesto es su aplicabilidad a distintas escalas espaciales. Al igual que los fenómenos naturales, como terremotos o huracanes, un apagón educativo puede impactar en distintas escalas geográficas. Es decir, se trata de un concepto que puede ser aplicado a escala nacional, como lo ha hecho el Estado de la Educación, pero tiene el potencial para desarrollarse a escala regional o local en un cantón distrito o centro educativo (figura 2.1).

Fuente: Murillo, 2023c.

Gráfico 2.1

Ejemplo de las escalas que componen el apagón educativo



Fuente: Murillo, 2023c.

Es importante indicar que el apagón educativo es un concepto para el análisis de la realidad. Como tal, no implica una teoría causal; es decir, no presupone la imputación de la responsabilidad del apagón a un actor u otro, sino que pretende analizar la intensidad de las interrupciones y la proporción de las personas afectadas o aprendizajes no recibidos. Permite caracterizar la profundidad de un período de interrupciones al ciclo educativo y sus efectos sobre indicadores como los aprendizajes de las personas estudiantes. Por ello, una vez determinada la existencia e intensidad de un apagón, es necesario analizar, por una parte, las causas específicas que lo produjeron y, por otra, sus efectos sobre la pérdida de los aprendizajes. De más está decir que las causas de los apagones pueden variar según el evento.

El estudio de la pérdida de aprendizajes atribuidas a períodos de interrupciones del ciclo lectivo no es nuevo. Previo a la pandemia, diversos autores se enfocaron en analizar este fenómeno,

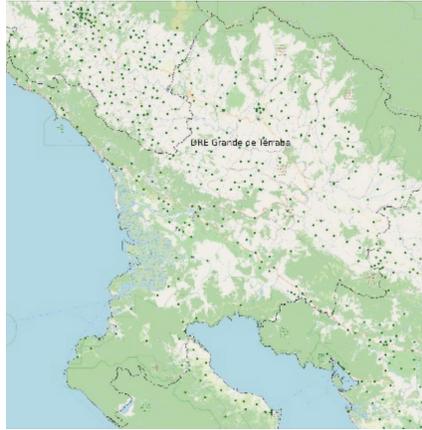
Figura 2.1

Escalas de aplicación de la operacionalización del apagón educativo

Nacional



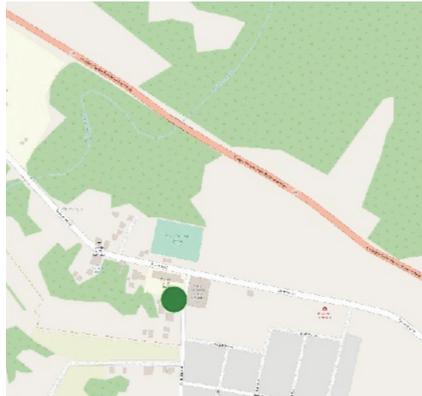
Regional



Local



Centro educativo



Fuente: Murillo, 2023c.

principalmente en las interrupciones de verano, huelgas o guerras (Aguaded et al., 2023). Sin embargo, después de la pandemia de Covid-19, el término “pérdida de aprendizajes” comenzó a ser utilizado para referirse a los conocimientos que no se podían enseñar a los alumnos debido al cierre de escuelas y a la falta de recursos, sobre todo entre los más pobres y vulnerables (Li et al., 2020).

Desde la teoría educativa, se sabe que, después de un periodo determinado de tiempo, las interrupciones de lecciones afectan lo que una persona docente puede manejar en el aula y la obligan a implementar estrategias extraordinarias

orientadas a la recuperación de los aprendizajes no recibidos. En esta línea, el Estado de la Educación realizó un taller durante el 2022 en el cual se discutieron y valoraron estas ideas con docentes, asesores pedagógicos y supervisores de distintas regiones del país (PEN, 2022).

Por otra parte, en cuanto a las consecuencias de un apagón educativo, se debe tomar en cuenta el estudio de Engzell et al. (2021), quienes analizaron el efecto del cierre de ocho semanas en las escuelas de Países Bajos sobre el rendimiento de estudiantes. Para contextualizar, este país cuenta con un sistema equitativo de financiamiento y la tasa de acceso a

banda ancha más alta del mundo. A pesar de estas ventajas, las personas investigadoras encontraron una pérdida de aprendizaje equivalente a una quinta parte del curso escolar, lo cual coincide con el periodo en el que las escuelas estuvieron cerradas. Los resultados obtenidos implican que el estudiantado progresó poco o nada mientras estuvo en casa y sugieren pérdidas aún mayores en países con infraestructura más débil o cierres de escuelas más prolongados.

A partir de la anterior elaboración conceptual y metodológica del término de “apagón educativo”, es posible precisar una afirmación efectuada en el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021): en realidad, durante el periodo 2018-2021 el sistema educativo costarricense no experimentó un solo apagón, sino varios con intensidades distintas (figura 2.2). Todos tuvieron efectos negativos sobre los aprendizajes de los estudiantes, aunque, lamentablemente, no se cuenta con las herramientas para saber cuánto contribuyó cada uno en específico a las consecuencias actuales. En el caso de la pandemia por Covid-19, como señala Aguaded et al. (2023), la pérdida de aprendizajes se produjo durante periodos de desconexión física entre profesores y alumnos, a lo cual se suma el impacto de la brecha digital, lo cual fue señalado en la edición anterior del Informe.

Una sucesión de apagones tan frecuentes hace posible, sin embargo, plantear la hipótesis de que hubiese un efecto acumulativo sobre los aprendizajes de los estudiantes. La situación, por supuesto, se agrava ante la ausencia de acciones correctivas de la misma magnitud, asunto que se discute más adelante en este Informe. Así, aunque se trata de efectos discretos, causalmente desconectados unos de otros, la seguidilla de apagones puede haberse experimentado como uno solo por parte de docentes y determinadas cohortes estudiantiles. En este sentido, podría hablarse, en sentido figurado, de un gran “apagón educativo”, a pesar de que se sabe que, técnicamente, lo más preciso es señalar que lo ocurrido fue una concatenación de suspensiones del ciclo lectivo.

Figura 2.2

Apagones educativos recientes, según año y duración



Fuente: Murillo, 2023c.

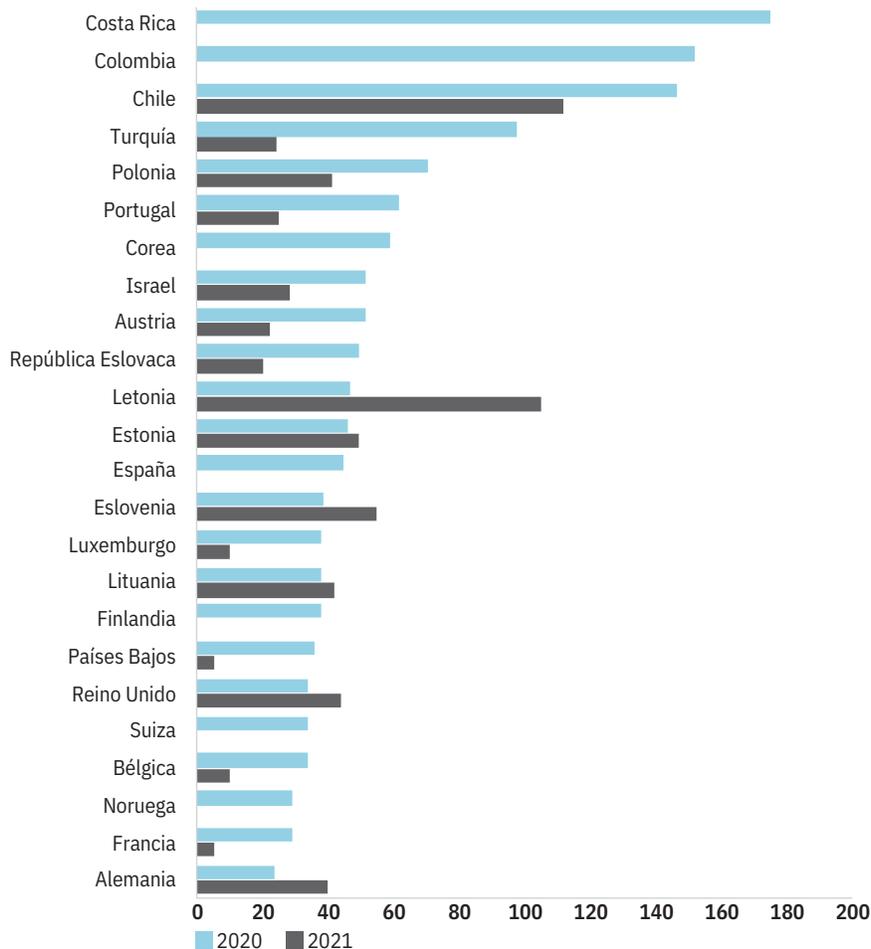
Cierres prolongados en 2020 y condiciones de acceso disímiles en 2021 impactaron de manera diferenciada a las personas estudiantes

Ciertamente, la interrupción de las clases presenciales por un largo período en 2020 debido a la pandemia por Covid-19 no fue un fenómeno local. Sin embargo, la Cepal señaló que América Latina y el Caribe sufrieron el apagón educativo más prolongado a nivel internacional, el cual se asoció a un cierre de establecimientos escolares que rondó las 70 semanas, frente al promedio de 41 semanas en el resto del mundo, lo cual exacerbó las desigualdades preexistentes en materia de acceso, inclusión y calidad entre países (Cepal, 2023). Costa Rica figura, según datos de la OCDE, entre las naciones con más tiempo sin educación presencial durante el 2020, con 175 días. En la mayoría de los países, la cantidad de días con cierres totales disminuyó en 2021 (gráfico 2.2). En ese año, el país registró cierres parciales equivalentes a 67 días.

En 2021, el MEP estableció la mediación pedagógica para la educación combinada como una forma de dar acompañamiento a la persona estudiante en dos ambientes de aprendizaje diferentes: el trabajo en la presencialidad y a distancia. En este sentido, se privilegió la permanencia del vínculo con la comunidad educativa (MEP, 2021a). De manera tal que las personas estudiantes solo asistían

Gráfico 2.2

Número de días de cierres totales de centros educativos, por país, según año



a/ Suecia no registró cierres de centros educativos.
Fuente: Murillo, 2023 con datos de OCDE, 2022.

algunos días bajo la modalidad presencial y otros realizaban trabajos a distancia de forma autónoma.

Murillo (2023b) realizó un análisis sobre el tiempo de asistencia a clases presenciales por parte de estudiantes costarricenses de primaria pública en 2021. Para ello, tomó en cuenta variables tales como la cantidad de días al mes que recibieron clases presenciales y la cantidad de horas por día registradas por la Encuesta de Hogares (Enaho) de Costa Rica 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Con los datos de la Enaho (2021), pudo estimar que 431.989 personas asistieron a la educación primaria pública, de los cuales un 80,5% accedió a clases presenciales en algún momento. Sin embargo, se encontró una débil relación entre la cantidad de horas y la cantidad de días que las personas asistieron a los centros educativos. También se calculó el indicador de la cantidad de horas recibidas de lecciones al mes como el producto de las dos variables anteriores: se encontró una alta variabilidad entre los valores reportados por las personas informantes de los hogares, que van desde una hora hasta un máximo de 176. El valor de la mediana fue de 36 de horas mensuales.

En términos generales, una de cada cuatro personas estudiantes de primaria en zona urbana asistió 20 horas o menos a clases presenciales al mes, lo cual equivale a 5 horas por semana. En el caso de las zonas rurales, un 25% recibió 24 horas o menos. Esta situación pudo estar asociada a la capacidad locativa que tenían los centros educativos. Pese a ser un análisis meramente descriptivo, aporta los elementos suficientes para afirmar que el acceso a las clases presenciales en primaria durante el 2021 en Costa Rica, medido a través de la cantidad de horas mensuales, fue desigual y, en todo caso, bajo (Murillo, 2023b).

Además de las brechas de acceso a las TIC reportadas en el Informe anterior, durante el período que duró el apagón educativo por la pandemia del Covid-19 se generaron múltiples consecuencias de diversas magnitudes en la población estudiantil. Algunos autores como Abizanda et al. (2022) y Cepal (2023) han cata-

logado esta coyuntura como una crisis silenciosa que puede afectar a toda una generación de estudiantes (ver próximo apartado).

Diversas organizaciones mundiales han alertado sobre las repercusiones negativas que se asocian a cierres prolongados en los centros educativos. Entre ellas, destacan las pérdidas significativas de aprendizajes y años de escolaridad, aumentos en la exclusión educativa y afectación agravada en las poblaciones más vulnerables como estudiantes con desventajas socioeconómicas, de género, necesidades educativas especiales, sobreedad, migrantes, comunidades indígenas, entre otros (OCDE, 2020; BID, 2020; Unesco, 2021, Banco Mundial y Unicef, 2022).

El Informe de la Cepal (2022) señala que, pese a las medidas que los Gobiernos adoptaron para mitigar estas desigualdades, tales como la entrega de dispositivos digitales o subvenciones para su adquisición y la provisión de apoyo económico directo a los hogares de más bajos recursos, el cierre prolongado de las escuelas y los efectos económicos de la pandemia tendrán grandes costos en materia de educación. Dichos costos incidirán de manera indeleble en las trayectorias educativas y laborales de las generaciones, lo cual afectará sus ingresos y condiciones de bienestar en general a corto y mediano plazo (Cepal, 2022).

Apagón educativo agravó el rezago de aprendizajes en competencias claves

El apagón educativo tuvo efectos profundos para el desarrollo de las competencias clave que se contemplan en los programas de estudio creados en los últimos 15 años como parte de las reformas curriculares. A los rezagos históricos en los aprendizajes fundamentales que el país mostraba antes de la pandemia, se unen aquellos generados por el cierre de los centros educativos y la falta de efectividad de las medidas de mitigación implementadas durante la pandemia (ver más adelante). En conjunto, estas problemáticas han desencadenado en una pérdida de aprendizajes para toda una generación de estudiantes.

El estudio realizado por el Banco Mundial y Unicef (2022) fija las pérdidas de aprendizaje estimadas³ para el caso de Costa Rica entre las más significativas de la región, pues estas abarcan un tiempo de uno a dos años según el escenario planteado. El gráfico 2.3 presenta las pérdidas de aprendizaje en años de escolaridad bajo un escenario pesimista.

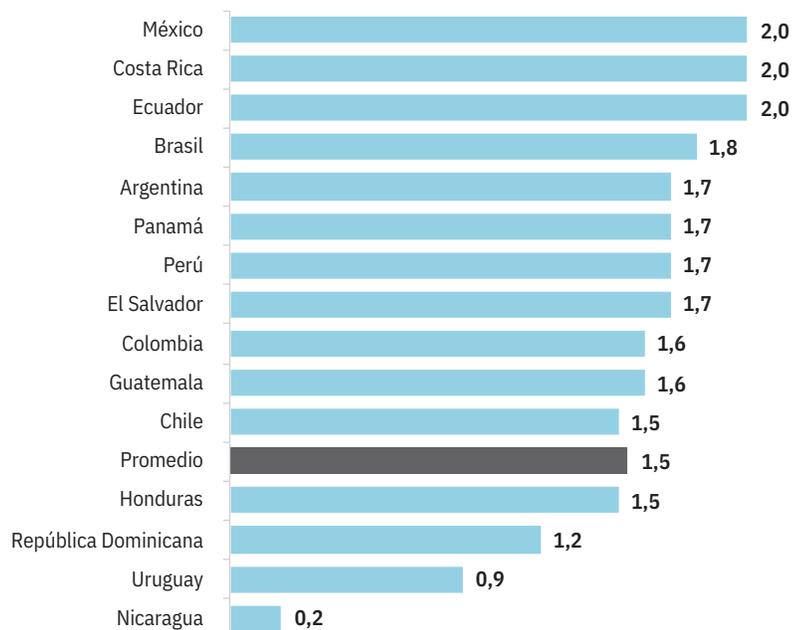
De acuerdo con el Banco Mundial y Unicef (2022), antes de la pandemia, los países de América Latina enfrentaban un panorama desalentador de bajos logros de aprendizaje en competencias clave. Sin embargo, el cierre prolongado de los centros educativos los dejó en una situación de mayor vulnerabilidad para hacer frente a los desafíos emergentes derivados de esta coyuntura. La pérdida de aprendizajes llegará a afectar con mayor severidad a los estudiantes que se encontraban en los primeros años escolares durante el apagón educativo. También, se espera que aumente el número de estudiantes ubicados por debajo de las competencias mínimas esperadas en lectura y matemáticas.

En el caso de Costa Rica, se estima que esta proporción aumentará del 25% a casi 40% en habilidades de lectura en tercer año (Banco Mundial y Unicef, 2022). Esto agravará los problemas de pobreza de aprendizajes, los cuales serán analizados en detalle en este capítulo. Según Murillo et al. (2023b), estos estudiantes deberían ser considerados prioritarios dentro los programas de nivelación y recuperación de aprendizajes.

Antes del 2020, el país registraba una proporción importante de personas estudiantes en los niveles más bajos de desempeño según los resultados de ERCE 2019 y PISA 2018 (gráfico 2.4). Estas pruebas estandarizadas fueron las últimas en las que el país participó internacionalmente al momento de edición de este capítulo y midieron las competencias clave en lectura, matemáticas y ciencias en tercero, sexto y noveno año de la educación general básica, respectivamente. A lo anterior se debe agregar que los rezagos de aprendizaje empeoran conforme se avanza en el ciclo educativo y que no se han registrado mejoras significativas en el desempeño mostrado por las personas

Gráfico 2.3

Pérdidas de aprendizaje en años de escolaridad bajo un escenario pesimista^{a/} debido a la extensión del cierre de los centros educativos, en países seleccionados de la región latinoamericana

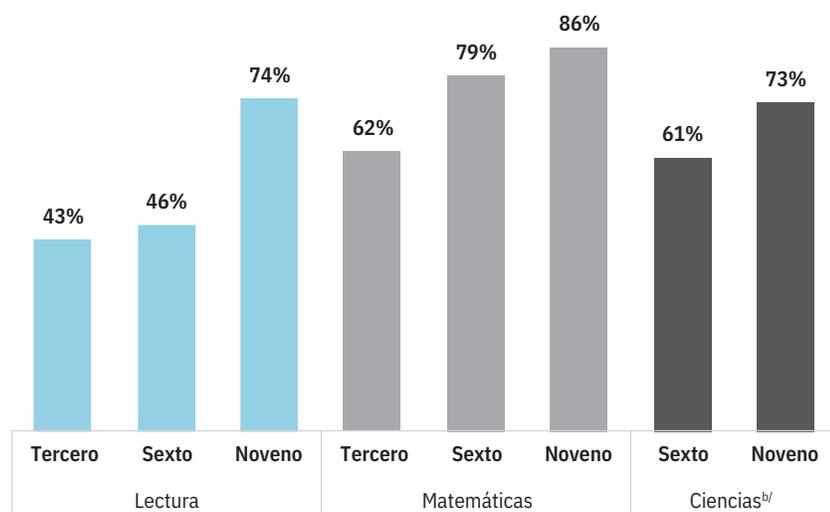


a/ Se simulan las pérdidas de aprendizaje con base en los puntajes ERCE, 2019 en las pruebas de lectura y matemáticas, para calcular prospectivamente las pérdidas en el aprendizaje en términos de años de escolaridad ajustada por aprendizajes (LAYS) y la longitud del cierre de los centros educativos recopilados por Unesco. Se construyeron tres escenarios, los cuales se diferencian por los supuestos sobre la extensión del cierre de las escuelas en sistemas educativos parcialmente abiertos (50%, 25% y 15% para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente) y la eficacia de las medidas de mitigación (alta, media y baja para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente).

Fuente: Barquero, 2023, con datos del Banco Mundial y Unicef, 2022.

Gráfico 2.4

Distribución porcentual de estudiantes en los niveles más bajos de desempeño en las competencias básicas evaluadas^{a/} en ERCE 2019 y PISA 2018, según nivel y área



a/ Las pruebas ERCE 2019 las realiza el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad (Llece) de Unesco y evaluaron tercero y sexto año de la primaria; las pruebas PISA 2018 de la OCDE evaluaron a estudiantes de 15 años o más, quienes mayoritariamente cursaban noveno año de secundaria.

b/ ERCE solo realizó la prueba de ciencias en sexto año.

Fuente: Barquero, 2023, con datos de Unesco, 2022 y OCDE, 2019.

estudiantes en las últimas evaluaciones en las que el país ha participado (Unesco, 2022, OCDE, 2020).

Los resultados anteriores son consistentes con los obtenidos en las pruebas FARO que aplicó el MEP en 2021. Estas evidenciaron que la mayoría de los y las estudiantes de quinto año en primaria eran capaces de realizar solamente las tareas más básicas de cada asignatura evaluada. Menos del 6% fue capaz de desarrollar ítems relacionados con los más altos niveles de desempeño esperados para su nivel, como establecer relaciones de causa y efecto en un texto leído, resolver problemas en contextos complejos o desarrollar ítems que implicaban mayor comprensión y análisis (MEP, 2022b).

Las pruebas FARO 2021 midieron solamente los aprendizajes que fueron priorizados en las Plantillas de Aprendizaje Base en 2020 y no la totalidad de los programas de estudio, lo cual es un aspecto que se debe tener en cuenta a la hora de interpretar los resultados obtenidos. Por ejemplo, en el caso de los programas de Español y Matemática, en dicha priorización solo se incluyó cerca del 50% de los

aprendizajes esperados en los programas de estudio (PEN, 2021).

En la educación diversificada, estas evaluaciones se aplicaron a estudiantes de décimo y undécimo año. A excepción de la dimensión textual de la prueba de escritura⁴, la mayoría de las personas estudiantes se ubicaron en un nivel intermedio o bajo de logro en las distintas pruebas⁵. Estos resultados dejaron en evidencia un conjunto de carencias en conocimientos y habilidades en aprendizajes base que impidieron que una proporción mayor de estudiantes se ubicara en el nivel 3; más del 95% de las personas estudiantes tenían una baja probabilidad

de resolver ítems asociados a los descriptores de ese nivel (figura 2.3).

Debido a la situación expuesta, resulta indispensable que el país cuente con evaluaciones estandarizadas de aprendizaje que permitan medir el impacto real del apagón educativo en cuanto a las pérdidas de aprendizaje en áreas fundamentales. Esto permitirá formular programas y políticas remediales basadas en evidencia. Sin embargo, el país ha enfrentado serios desafíos para diseñar evaluaciones nacionales robustas que permitan elaborar y ejecutar políticas educativas orientadas a la mejora de los aprendizajes. Por ello, es urgente, a la luz de

información científica, tomar las mejores decisiones para atender los rezagos de esta generación de estudiantes y evaluar las diferentes medidas implementadas para apoyarla (para más detalles sobre el tema de evaluación véase el Capítulo 3 en este Informe).

Apagón educativo evidenció la urgencia de atender el bienestar emocional de la población estudiantil

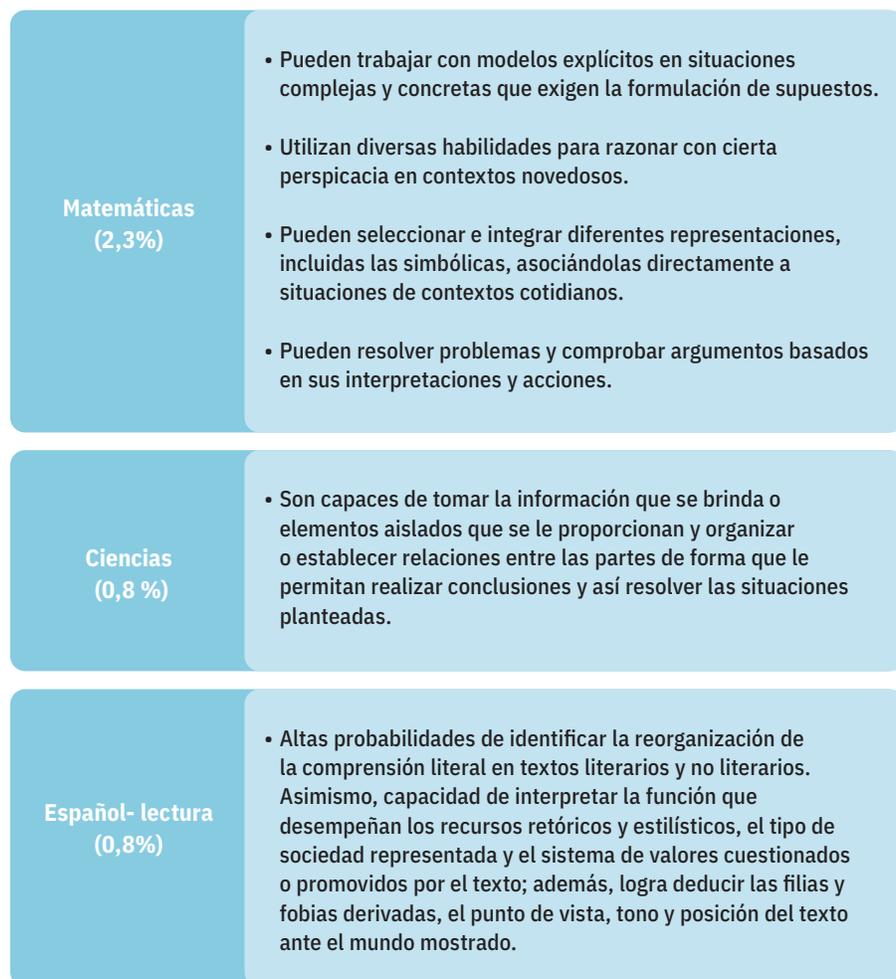
El apagón educativo no solo afectó el desarrollo de competencias clave en lectura y matemática, sino también la salud mental de la población adolescente en la región latinoamericana (Unicef, 2019). El cierre prolongado de los centros educativos durante 2020 limitó sustancialmente la interacción con sus pares e introdujo cambios significativos en hábitos y rutinas. Según Lopes y Salovey (2004), el rol de las instituciones educativas trasciende la formación académica de las personas estudiantes; su vida social, así como su salud física y mental, están estrechamente vinculadas a lo que sucede en ellas debido, entre otros aspectos, a la gran cantidad de tiempo que los estudiantes pasan en los centros de enseñanza.

Aunque en el país no se han desarrollado estudios exhaustivos que den cuenta de la profundidad de esta afectación, un trabajo⁶ realizado por Barquero (2022) con datos de PISA 2018 encontró que, previo a la pandemia, cerca del 32% de la población estudiantil de 15 años reportaba bajos niveles de bienestar emocional, mientras que el 68% restante poseía un alto nivel de bienestar.

En cuanto al perfil de estos estudiantes, según el bienestar emocional reportado, la investigación mostró que quienes alcanzaban más bajos niveles de bienestar psicológico y cognitivo expresaron poseer menos satisfacción con sus vidas (54%) y encontraban un menor sentido a ellas (70%), mostraron mayor miedo al fracaso (45%), y experimentaron con más frecuencia sentimientos o estados de ánimo negativos (se sentían aterrorizados, abatidos, asustados o tristes). El análisis también reveló que, en general, las mujeres reportaron menores niveles

Figura 2.3

Descripción del nivel 3 de desempeño y proporción de estudiantes que lo alcanzaron en la prueba FARO 2021 para secundaria, según asignatura



Fuente: Murillo, 2023a con base en MEP, 2022b.

de bienestar, lo cual podría incrementar las brechas de género ya existentes (para más información sobre brechas de género y habilidades socioemocionales consultar el Capítulo 4 de este Informe).

Por otra parte, según datos de la Dirección de Vida Estudiantil del MEP, entre julio del 2022 y enero del 2023, el MEP atendió un total de 3.440 llamadas, de las cuales el 63%⁷ correspondieron a la atención de dificultades emocionales. Además, el 83% fueron realizadas por mujeres y un 85% por estudiantes y familiares. Para esto, el Ministerio habilitó dos líneas telefónicas de atención especializada como parte de la estrategia para la atención temprana de la salud mental de la población estudiantil implementada durante la pandemia (recuadro 2.2).

Atender el bienestar socioemocional es una tarea urgente para el sistema educativo costarricense. No obstante, de acuerdo con la literatura, su abordaje implica no solo centrarse en las competencias académicas, sino instaurar el aprendizaje socioemocional como parte esencial de los procesos educativos. Su inclusión es urgente, puesto que las emociones afectan la forma en la que las personas aprenden, incentiva el desarrollo de la comunicación analítica y de los procesos colaborativos y, por tanto, facilitan o pueden convertirse en un obstáculo para que los y las estudiantes se comprometan y alcancen el éxito académico (Lopes y Salovey, 2004; Casel, 2013).

Lo anterior representa un importante desafío que el país debe atender. Ello implica para el MEP el generar información regular y robusta que permita avanzar en esta línea estratégica, especialmente en un contexto como el actual de crisis educativa en el que se requiere con urgencia superar los profundos rezagos de aprendizajes que enfrenta la población estudiantil costarricense.

El Ministerio aplicó medidas administrativas que tuvieron resultados modestos en términos de nivelación académica

El Ministerio de Educación Pública (MEP) se vio en la necesidad de implementar una serie de medidas por causa

Recuadro 2.2

Atención de la salud mental y el bienestar psicológico de las personas estudiantes entre 2020 y 2023: una práctica que requiere consolidarse

Ante las restricciones de movilidad e interacción decretadas por el Gobierno en el 2020 debido a la pandemia del Covid-19 y la suspensión de clases presenciales, el MEP implementó una serie de acciones para la atención temprana de la salud mental y los posibles impactos psicológicos que se podían generar en la población estudiantil dada la magnitud y rapidez de las medidas impuestas.

Entre ellas, destaca la creación del Convenio Marco de Cooperación entre la Dirección de Vida Estudiantil del MEP y el Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica (CPPCR) en julio del 2020, que permitió el desarrollo de una serie de mecanismos importantes como la línea de atención psicológica “Aquí Estoy” y la línea especializada de “Atención de riesgo suicida”, destinadas a potenciar y escalar los servicios de profesionales en psicología del Ministerio en sus distintos niveles de atención. El proyecto contó con profesionales en psicología que apoyaron tanto al estudiante como a sus familias en la atención inmediata mediante escucha y contención emocional. Se ubicaron en el nivel central, así como en las direcciones regionales y en los centros educativos. Parte del apoyo se centró en la atención de primeros auxilios psicológicos, seguimiento telefónico en casos necesarios, tramitación de referencias y atención de casos de riesgo suicida inminente. El CPPCR brindó capacitación a los profesionales del Ministerio en estas áreas.

Además, se impulsaron otras acciones como actividades de sensibilización al personal educativo sobre la salud mental de los y las estudiantes, capacitaciones y webinars sobre el abordaje del comportamiento suicida y elaboración de normativas, lineamientos, directrices y manuales. Estos documentos se dirigieron a personas profesionales de los equipos

interdisciplinarios, así como al servicio de orientación de primaria y secundaria y a equipos técnicos itinerantes regionales de las Direcciones Regionales de Educación. Otras acciones desarrolladas incluyeron las siguientes: diseño de los lineamientos para el curso lectivo 2021 y 2022 para profesionales de los Equipos Interdisciplinarios de centros educativos de I y II Ciclo; lineamientos técnico-administrativos para la prevención del fenómeno de las drogas en todos los ciclos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Costarricense para el curso lectivo 2022 y orientaciones técnico-administrativas del Servicio de Orientación en el ámbito regional y de centro educativo, 2022 así como orientaciones técnicas para el abordaje en procesos de duelo en el ámbito educativo.

Aunque la atención de este tema es todavía incipiente, la experiencia descrita constituye una buena práctica que requiere de sostenibilidad para su consolidación en los próximos años. Para ello, se requiere atender algunos asuntos operativos y estratégicos tales como: exigir voluntad política para garantizar la continuidad del servicio a estudiantes y familias; renovar el convenio con el CPPC; ampliar el recurso humano en primera línea y de psicología en todas las regiones; brindar capacitación permanente al personal que atiende las líneas junto a los docentes y los directores de los centros educativos; ampliar el servicio para la atención de personas matriculadas, tanto jóvenes como adultos (estudiantes mayores de edad); generar alianzas con universidades y otras instancias que ofrecen atención psicológica para hacer referencias de atención; y coordinar de forma interinstitucional (CCSS, Inamu, PANI, etc.) para generar enlaces que permitan la atención de consultas urgentes desde la línea al 911.

Fuente: Román, 2023 con datos de MEP, 2023a y E: Calvo, 2023.

de la emergencia sanitaria de Covid-19. Según el análisis llevado a cabo por Román y Vargas (2020), estas estuvieron alineadas con las acciones tomadas por otros sistemas educativos a nivel mundial. Sin embargo, de acuerdo con la edición anterior del Informe, no se llevaron a cabo procesos de seguimiento y sistematización para evaluar su efectividad en relación con los objetivos establecidos (PEN, 2021). Este desafío se mantiene en el 2023.

En esta sección, se presentan los resultados de un panel de docentes y personas directoras que participaron en un estudio denominado “Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) y Capacitaciones en competencias digitales”. El panel consistió en tres rondas de consulta realizadas en diferentes momentos de los años 2022 y 2023. Para el análisis se crearon perfiles de docentes mediante un conjunto de variables estratégicas relacionadas con el PINA, así como una serie de índices. Los principales hallazgos revelan resultados mixtos en términos de nivelación académica.

Por un lado, se observó un alto grado de conocimiento y reconocimiento de los rezagos educativos, pero, por otro lado, se encontró una baja incidencia en dos factores clave: la capacitación y el acompañamiento. Además, se identificaron diferencias significativas en cuanto al PINA a nivel territorial y según el nivel educativo impartido por el personal docente.

Medidas para la gestión de la pandemia se implementaron sin un seguimiento de aprendizajes mediante un sistema de información unificado

En 2021, el *Octavo Informe Estado de la Educación* recopiló las principales medidas adoptadas por el MEP para gestionar la educación en tiempos de pandemia y el regreso paulatino a las aulas mediante la educación combinada. Las acciones incluyeron medidas sanitarias, estrategias para garantizar la equidad y medidas pedagógicas y didácticas.

En el ámbito educativo, las respuestas del MEP se resumen en las estrategias

Para más información sobre

EVALUACIÓN SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE

véase Capítulo 3, en www.estadonacion.or.cr

denominadas *Aprendo en casa y Regresar*. Estas incluyeron orientaciones para el trabajo docente, dotación de plataformas, capacitación al profesorado y recursos educativos difundidos en distintos canales de comunicación (PEN, 2021). Las estrategias se centraron en asegurar la continuidad del proceso educativo y la permanencia del estudiantado (figura 2.4), pero sin asegurar estándares de calidad mediante evaluaciones apropiadas, seguimiento y sistematización que permitiera monitorear su efectividad según los objetivos planteados (PEN, 2021).

Los ajustes realizados fueron necesarios para hacer frente a la emergencia sanitaria y al cierre obligatorio de los planteles

Figura 2.4

Acciones clave desarrolladas por el MEP para dar continuidad al proceso educativo. 2020-2022



educativos, hecho sin precedentes en el sistema educativo nacional. Sin embargo, los cambios provocaron un vacío en términos de evaluación de los aprendizajes y, por tanto, en la información necesaria para realizar los ajustes pertinentes en el trabajo de aula y los procesos de recuperación para estudiantes con rezago. Este tema se amplía en el capítulo 3 de esta edición.

Poca sistematización de resultados en preescolar dificulta el seguimiento y la nivelación de aprendizajes en el retorno a la presencialidad

Al comenzar el año lectivo del 2020, la meta inicial en preescolar fue trabajar en la transformación curricular con el fin de alcanzar los aprendizajes esperados y las habilidades propuestas en la modalidad presencial. Debido a la crisis sanitaria y al cierre de las instituciones educativas, durante el primer semestre la planificación se operacionalizó por medio guías de trabajo autónomo (GTA), cuyo cumplimiento respecto a los objetivos no fue debidamente verificada a nivel nacional (PEN, 2021). En la segunda parte del año 2020, se realizó una selección de aprendizajes para el desarrollo de habilidades en áreas medulares (aprendizajes base) a través de la mediación a distancia de forma sincrónica (aulas virtuales) o asincrónica (guías de trabajo), según las posibilidades de las familias y de las instituciones educativas.

En relación con el planeamiento didáctico, se propuso una plantilla con cuatro columnas. Las primeras tres fueron establecidas desde el Departamento de Dirección Curricular del MEP, mientras que la cuarta correspondió a las estrategias de mediación pedagógica elaboradas por la persona docente, pero que, en el contexto de pandemia, fueron las GTA. Las columnas contemplaron la siguiente información: aprendizaje esperado (entendido como pautas para el desarrollo de la habilidad y componente del Programa de Estudio), indicadores de los aprendizajes, estrategias de mediación e instrumentos de evaluación.

En 2021, bajo el contexto de la educación combinada, el planeamiento didáctico

Recuadro 2.3

La estructuración de la jornada diaria en preescolar

Hasta el año 2020, la jornada diaria en preescolar estuvo organizada por experiencias o periodos, a saber: recibimiento, iniciales, opción de trabajo, higiene y alimentación, actividad física y movimiento, desarrollo de la expresión artística, cierre y despedida, seguimiento individualizado del desarrollo del niño y la niña. Este último corresponde a un período en el que participaba únicamente un pequeño grupo de niños cada día de la semana. De esta forma, el docente atendía, en una jornada regular, al grupo completo durante 3 horas y 30 minutos y al grupo pequeño 40 minutos. Cabe resaltar que la atención individualizada es un tema sobre el cual el Sexto Informe Estado de la Educación (2015) había señalado la necesidad de revisar y ampliar (PEN, 2015).

Sin embargo, en el 2022, dicha dinámica cambió con la implementación del Plan Integrado de Nivelación Académica (PINA). El seguimiento individualizado se integró a la rutina del grupo general. En consecuencia, aumentó la atención directa de los estudiantes de 18 horas semanales a 20,5 horas.

En 2023, se formalizó la integración del seguimiento individualizado a la jornada regular para trabajar con el grupo completo, de manera que la jornada de preescolar se estableció en 4 horas y 10 minutos para todo el estudiantado. En el acta del CSE número AC-CSE-54-06-2023 se deja sin efecto el enfoque para la mediación del seguimiento individualizado de atención en subgrupos y se trabaja en su lugar con la experiencia de fortalecimiento integral de los aprendizajes para la atención de niñas y niños de educación preescolar incluyendo a todo el grupo.

Los contenidos curriculares por desarrollar en ese período grupal se establecieron en el documento *Orientaciones para el nivel de educación preescolar, curso lectivo 2022* y se consignaron en una plantilla de planeamiento adicional con una distribución trimestral y una periodicidad semanal.

Fuente: Murillo et al., 2023a

se diseñó siguiendo los modelos de educación presencial y educación a distancia. Para la educación presencial, se continuó con la plantilla de planeamiento didáctico empleada en el año 2020. Por su parte, la educación a distancia utilizó GTA elaboradas por el MEP como modelo y otras diseñadas por el profesorado. Esos materiales eran enviados a las y los estudiantes que no asistían a las sesiones presenciales. En el período de atención individualizada, se debían reforzar los conocimientos y habilidades que las personas docentes consideraran pertinentes de acuerdo con las carencias identificadas con posterioridad al período de educación a distancia.

En 2022, se retomó la educación pre-

sencial y se ofreció el mismo procedimiento de planeamiento didáctico de los dos años anteriores, pero se modificó el período de atención individualizada o de fortalecimiento de los aprendizajes para responder al Plan Integral de Nivelación Académica (PINA). Este proceso de nivelación se ubicó en la rutina del preescolar en un período diario de 40 minutos para los grupos de jornada regular y de 30 para los de jornada ampliada (recuadro 2.3).

Tomando como principales insumos los sistemas centralizados de planificación y de evaluación, los indicadores de logro, registrados en tres niveles (inicial, intermedio y avanzado), constituyen la fuente idónea para conocer los perfiles

de salida alcanzados por el estudiantado de preescolar al finalizar el ciclo de Transición a nivel nacional. Sin embargo, esta información se consignó en la aplicación Sirimep, pero no había sido procesada por el departamento encargado al momento de elaboración del estudio (E: Alpizar, 2022). El conocimiento de estos resultados es vital para ofrecer a las personas estudiantes un proceso de seguimiento adecuado que permita nivelar los aprendizajes y prepararlos de manera óptima para los ciclos posteriores, máxime cuando el nivel de preescolar se conforma por solo dos años de educación obligatoria y se constituye como una base fundamental para el éxito durante los procesos de aprendizaje posteriores.

Según Murillo et al. (2023a) otro aspecto por considerar en la valoración de los aprendizajes y sus respectivos logros es la distribución temporal de los contenidos curriculares, la cual también se

encuentra centralizada. Esto es relevante porque permite un acercamiento a las formas en que se organiza la mediación docente en todo el país. Los principales hallazgos en esta área ponen de relieve el poco margen de adecuación a las necesidades del grupo con el que cuentan las personas docentes de preescolar para contextualizar el hecho educativo. En la propuesta del 2022, no se dio la libertad suficiente al profesorado para que eligiera la forma más pertinente de distribuir los aprendizajes según las particularidades de su realidad educativa, tal como muestra la siguiente calendarización de dicho año (Murillo et al., 2023a).

Esa forma de distribución de aprendizajes segmenta sin fundamento la planificación del desarrollo de las habilidades específicas de diferentes áreas, como por ejemplo la del lenguaje, en la que los componentes curriculares básicos (las cuatro habilidades comunicativas: hablar,

escuchar, leer y escribir), desde el punto de vista metodológico, se suelen trabajar en conjunto durante las diferentes actividades de la rutina. Lo mismo sucede con otros aprendizajes, como en el caso de la “autonomía” que implica el desarrollo de la capacidad de la realización de tareas de forma independiente. Es evidente que esa calendarización no cuenta con una fundamentación didáctica y actúa como una camisa de fuerza, lo cual dificulta la integración y la contextualización educativa (Murillo et al., 2023a).

En resumen, la falta de disponibilidad de información sobre el nivel y los desempeños alcanzados por la población limitan el accionar del cuerpo docente y dificultan el seguimiento de estudiantes con rezago. En las estrategias para apoyar la lectura y escritura, hubo medidas variadas dirigidas a docentes y estudiantes, pero, nuevamente, el principal resultado fue la falta de seguimiento y evaluación del impacto que estas iniciativas lograron. En ambas áreas se señala la importancia de contar con un sistema que permita recopilar información veraz y robusta sobre el nivel que alcanzaron los y las estudiantes y las principales áreas de rezago.

Cuadro 2.1

Calendarización de contenidos de preescolar para el ciclo lectivo 2022

Periodicidad del planeamiento	Distribución de aprendizajes	
	Ciclo Materno Infantil	Ciclo de Transición
17 de febrero a 8 de abril (diagnóstico)	Autonomía	Autonomía
	Sentimientos y emociones	Sentimientos y emociones
	Convivencia	Convivencia
	Elementos del medio	Elementos del medio
	Expresión oral	Expresión oral
18 de abril a 1 de julio	Conciencia corporal	
	Imagen corporal	Atención
	Centro educativo	Somos diferentes e iguales
	Sentido espacial	Correspondencia término a término
		Comprensión oral
18 de julio a 30 de setiembre	Posibilidades de acción	Coordinación visomotora
	Familia	Lateralidad
	Sentido temporal	Seriación
	Comprensión oral	Lectura
3 de octubre a 16 de diciembre	Salud y nutrición	Identidad sexual
	Comunidad	Inclusión de la parte al todo
	Conservación de la cantidad	Escritura

Fuente: Murillo et al., 2023a con información de MEP, 2022d.

Para más información sobre

ORGANIZACIÓN DIDÁCTICA EN PREESCOLAR

véase Murillo et al., 2023a, en www.estadonacion.or.cr

Medidas implementadas para atender los rezagos en lectura y escritura en primaria no son evaluadas en términos de efectividad y alcance

La respuesta general del MEP ante la crisis educativa se sintetiza en el documento *Análisis diagnóstico de los niveles de logro 2021 de la población estudiantil que, en el año lectivo 2021, cursó I, II y III ciclos y la educación diversificada (MEP, 2022a) y en el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA), Proyección 2022-2025 (MEP, 2022c)*. Durante este

periodo, se promovieron acciones de acompañamiento al personal docente, a las familias y a la población estudiantil. En este contexto se impartieron cursos de formación profesional orientados a la mediación pedagógica, la evaluación de aprendizajes y el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA).

El PINA fue preparado por el MEP en colaboración con la Unesco y la Unicef. Este plan tenía como antecedentes las estrategias de abordaje educativo implementadas durante la pandemia, las recomendaciones de organismos internacionales e investigaciones nacionales y la legislación que respalda esta propuesta. El PINA inició en el año 2021, período en que se diseñó la ruta matriz de los aprendizajes indispensables, pero no tuvo continuidad en la administración Chaves Robles. Este plan priorizaba dos estrategias para atender los aprendizajes no logrados por la población estudiantil (figura 2.5).

La ejecución del PINA requería identificar y analizar el nivel de logro alcanzado por el estudiantado durante el año lectivo 2021, según la información consignada en el Sirimep (recuadro 2.4), el cual funge como el principal recurso para

la recopilación de datos de los niveles de logro obtenidos por las personas estudiantes en el curso lectivo 2021 (MEP, 2022c). Por otro lado, cada docente debía realizar un diagnóstico del nivel curricular del grupo; en el componente de mediación pedagógica se debía trabajar con el programa de estudio completo y

activar los conocimientos indispensables (previos) en la mediación pedagógica para cada aprendizaje de acuerdo con los contenidos proyectados, de tal forma que la persona docente estuviera segura de que el estudiantado comprendiera la dinámica del nuevo conocimiento (Murillo et al., 2023b).

Figura 2.5

Estrategias priorizadas en el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) para atender los aprendizajes no logrados por la población estudiantil

Mediación pedagógica para la nivelación académica

- Énfasis en la contextualización y creación de experiencias previas para abordar los aprendizajes base-medulares del programa de estudio.
- Desarrollo completo de los programas de cada asignatura.

Estrategias y proyectos específicos para la nivelación académica

- Se direccionan de acuerdo con tres líneas:
- Capacitación docente.
 - Reorganización de recargos.
 - Proyectos específicos.

Fuente: Murillo, 2023a con base en Murillo et al., 2023b y MEP, 2022c.

Recuadro 2.4

El papel del Sirimep en la nivelación de los aprendizajes en lectura y escritura en primaria

El Sistema de Información para Registrar los Informes Descriptivos de Logros (Sirimep) fue una herramienta implementada por el MEP entre 2021 y 2022 para documentar los resultados de la evaluación de los niveles de logro de cada estudiante con el fin de alimentar la toma de decisiones ministeriales. La información fue suministrada de manera oficial por cada docente pero no consideró la variación subjetiva que implicaba la evaluación, la representatividad de los datos ni la falta de estandarización de las pruebas.

Los niveles de logro evaluados en Sirimep se relacionaron con los rasgos de los indicadores de las habilidades plasmados en la reforma curricular del 2016. Sin embargo,

el caso del Programa de Español de primer y segundo ciclos no correspondió a la operacionalización directa de los aprendizajes esperados (contenidos curriculares y procedimentales), por lo que, en algunos casos, no existe una relación clara entre lo que plantea el Programa y los indicadores de logro relacionados con la reforma en 2020.

En consecuencia, si se parte de los tres niveles de logro, la posibilidad de obtener resultados puntuales y específicos sobre los conocimientos y habilidades en materia de lectura y escritura de Sirimep es bastante limitada. Esos parámetros generales no permiten conocer las habilidades específicas. También,

se dificulta extraer de ellos las fortalezas y debilidades de cada escolar para reconducir su proceso de aprendizaje.

A pesar de lo expresado arriba, el informe de Sirimep para la asignatura de Español en 2021 señaló que el 27,7% del estudiantado de educación primaria requeriría de un proceso de nivelación curricular (MEP, 2022a). Con esos datos, era urgente identificar las necesidades de aprendizaje de esa población estudiantil, a fin de atender cada especificidad e implementar los ajustes requeridos en los contextos de aula e institución educativa.

Fuente: Murillo et al., 2023b.

La mediación niveladora conlleva, al menos, dos aspectos fundamentales. Primero, la comprensión e identificación de los aprendizajes base de cada programa de estudio para reforzarlos con mayor profundidad, dado su carácter troncal. Segundo, la puesta en marcha de una evaluación para el aprendizaje que posibilite el seguimiento de los procesos del estudiante en la construcción del conocimiento; o sea, una evaluación que busque redireccionar el proceso educativo y no solamente otorgar una calificación al escolar (MEP, 2022c).

Como apoyo a la ruta propuesta, se ofreció en la *Caja de herramientas del MEP* una matriz denominada “ruta de nivelación Español” en la que se consigna la siguiente información: habilidad, aprendizaje base (componente del Programa de Estudio), aprendizaje (indicadores del aprendizaje esperado), aprendizajes previos indispensables, distribución mensual y recursos. En total, se ofrecían seis rutas en las que se indicaban

los aprendizajes previos indispensables del año anterior o de los contenidos base establecidos. Cabe destacar que la persona docente también debía plantear y desarrollar las adecuaciones que considerara necesarias. Además de lo ofrecido en la *Caja de Herramientas*, se planteó un conjunto de propuestas específicas para apoyar el proceso de nivelación (cuadro 2.2).

Para más información sobre

MEDIDAS PARA ATENDER LOS REZAGOS EN LECTURA Y ESCRITURA EN PRIMARIA
véase Murillo et al., 2023b, en www.estadonacion.or.cr

El Informe Estado de la Educación ha señalado en ediciones anteriores que el logro de trayectorias educativas exitosas en el estudiantado pasa por desarrollar buenas bases en la primera infancia y

por un sistema educativo que se encuentre coherentemente articulado desde la educación preescolar hasta la superior, tal y como lo establece la Constitución Política, de manera tal que se facilite el seguimiento a las personas estudiantes por medio del trabajo conjunto de los y las docentes en temas claves.

Junto a las estrategias descritas, han surgido otros esfuerzos importantes para atender los rezagos existentes. Uno de ellos se relaciona con la articulación entre preescolar y primaria promovida en la DRE de Cartago (recuadro 2.5). Esta experiencia ofrece soluciones innovadoras para un tema medular, las cuales podrían escalar a todo el sistema educativo. Se trata de un proyecto que impulsa procesos de acompañamiento al personal docente de la primera infancia en la asignatura de Español. El área de lengua resulta clave para establecer buenas bases que mejoren el logro educativo de la población estudiantil y permitan así reducir la pobreza de los aprendizajes.

Cuadro 2.2

Propuestas estratégicas específicas para Educación Primaria en el plan Integral de Nivelación Académica

Área	Propuestas	Propósito
Formación a los docentes en servicio.	La sazón de la lectoescritura: la conciencia fonológica.	Analizar estrategias metodológicas para el desarrollo de la conciencia fonológica como base esencial de los procesos de lectoescritura.
	¿Cómo lograr comprensión lectora efectiva en primer ciclo?	Analizar estrategias metodológicas para el desarrollo de la conciencia fonológica como base esencial de los procesos de lectoescritura.
	Lectoescritura: bases para un aprendizaje lúdico.	Facilitar la comprensión e implementación del Programa de Estudio de Español.
Proyectos específicos	“Apoyemos la Lectoescritura: MEP-UCR”	Atender aspectos puntuales del proceso inicial de la lectoescritura y brindar una atención especializada a la población estudiantil que enfrenta rezago en el proceso inicial de lectoescritura.
	“La Aventura de Leer y Escribir”	Fortalecer el proceso de aprendizaje de la lectoescritura en el Primer Ciclo de la Educación General Básica.
	“Orientación de los espacios círculo de la armonía y círculo de la creatividad en escuelas unidocentes hacia la profundización en procesos de lectoescritura”	
Reorientación de recargos	Aprobados por resolución en 2021.	

Fuente: Murillo et al., 2023a con base en MEP, 2022c.

Recuadro 2.5

Acompañamiento a la primera infancia y articulación entre preescolar y primaria: una buena práctica de la DRE de Cartago

En 2021, la Dirección Regional de Educación de Cartago desarrolló un plan de acompañamiento para la primera infancia con una visión integral del desarrollo humano. Este articuló el nivel de educación preescolar (ciclo Materno Infantil y Transición) con primer y segundo año de la Educación General Básica, por lo que cubrió a la población estudiantil en edades de 4 a 8 años.

El proyecto “La aventura del lenguaje” fue implementado por la asesoría de educación preescolar bajo el lema: “Paso a paso construyendo juntos el futuro de la niñez cartaginesa”. Dicho proyecto constó de cuatro etapas principales entrelazadas:

a) **“Preparándonos para la aventura”**: incluyó capacitación al personal docente por parte de la Asesoría de Educación Preescolar y el Departamento de Primera Infancia y el IDP-UG (Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez) en alianza con la organización no gubernamental Guiare, que aportó especialistas en lectoescritura inicial, así como el apoyo económico de las empresas de la Zona Franca y el Parque Industrial La Lima. En este proceso, las personas docentes desarrollaron habilidades para la mediación pedagógica en temas como expresión y

comprensión oral, lectura, escritura, alfabetización emergente y conciencia fonológica.

b) **“¡Empieza la aventura!”**: buscó el enriquecimiento de la mediación pedagógica en las aulas. Se esperaba que las docentes dedicarían al menos 10 minutos diarios al abordaje de algún aprendizaje esperado en lengua durante los 2 años de preescolar. En 2022, se realizó el I Encuentro de Buenas Prácticas en el Desarrollo del Lenguaje en Preescolar, donde se expusieron prácticas exitosas.

c) **“Fotografiemos la aventura”**: consistió en la recopilación de las evidencias del avance del proyecto por medio del seguimiento de las personas directoras, visitas técnicas por parte de la asesoría de Preescolar y evidencias por parte del personal docente.

d) **¡Derribemos el muro!**: estuvo centrada en la articulación entre preescolar y primer año y tuvo como objetivo que el personal docente conociera los programas de estudio de los dos niveles educativos, así como que reconocieran sus alcances, evidenciaran la articulación entre uno y otro y que trabajaran en conjunto.

A finales del 2022, la Asesoría Regional de Español puso en marcha el proyecto “En primero ¡sí!” que en un primer momento recabó

las listas de las personas docentes que impartirían primer año. Se coordinó con las personas directoras para atender a la población de ingreso a ese nivel en 2022. En el 2023, la articulación mediante los Proyectos “En primero ¡sí!”, y “¡Derribemos el muro!” permitió a los y las docentes potenciar los aprendizajes base que el estudiantado adquiere en la educación preescolar y maximizar el desarrollo del proceso de la lectoescritura.

Un segundo momento correspondió a asesorías sobre las interrelaciones de las unidades que se en el planeamiento didáctico de primer año. En un tercer momento, se pretende realizar asesoramientos y talleres con el fin de fortalecer a la población docente respecto al planeamiento y su consecuente mediación pedagógica en las aulas, así como generar encuentros regionales para valorar las experiencias. Con ambos proyectos, se busca potenciar los aprendizajes base que el estudiantado adquiere en la educación preescolar y potenciar el desarrollo del proceso de la lectoescritura en este nivel y en primer grado con el fin de generar condiciones para una transición exitosa.

Fuente: Román, 2023 con información de Padilla, 2023.

PINA con resultados mixtos: alto conocimiento combinado con baja incidencia de capacitación y acompañamiento, así como niveles modestos de cumplimiento

En este apartado se analizan los resultados de un estudio de panel desarrollado con docentes y personas directoras sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) propuesto por el MEP a finales del 2021 y las capacitaciones en competencias digitales ofrecidas en el 2022-2023 por el IDP y la FOD. Un panel consiste en una técnica de investigación

en la que se entrevista a un mismo grupo de personas en distintos momentos para examinar sus opiniones, valoraciones y actitudes. Es una metodología especialmente útil durante la ejecución de políticas o acciones institucionales que requieren de seguimiento y evaluación.

El panel fue desarrollado por la Fundación Omar Dengo (FOD) y el Programa Estado de la Nación (PEN) y constó de tres rondas de consulta en distintos momentos del 2022 y 2023. La muestra en la primera ronda del estudio fue de 7.860 personas y fue aplicada en mayo y junio de 2022; en la segunda

participaron 2.787 personas y se llevó a cabo en octubre, mientras que en la última participaron 1.655 en marzo de 2023.

El análisis realizado por Alfaro (2023) incluyó la creación de perfiles docentes a partir de un conjunto de variables sobre el PINA y las respuestas de los y las docentes. Los principales hallazgos muestran resultados mixtos en materia de nivelación: existe un alto grado de conocimiento e identificación de rezagos combinado con baja incidencia en dos factores clave: la capacitación y el acompañamiento. Por otra parte, las diferencias más notorias con respecto al PINA

se dan a nivel territorial y según el nivel que imparten las y los docentes. Por último, poseer una mejor condición de nivelación se asocia con reportar mayores grados de cumplimiento de objetivos y acciones de este estratégico plan.

Una primera aproximación simple a los datos permitió examinar la proporción de docentes que reportaron conocer del PINA y cuántos recibieron (o no) capacitación (cuadro 2.3). La mayoría está compuesta por personas que no conocen el PINA y que no fueron capacitadas, así como de aquellos que conocían el plan pero no fueron capacitados. Las únicas excepciones son los docentes con nombramiento en modalidad artística, así como quienes imparten lecciones en primer y segundo ciclos y preescolar, pues reportaron estar en una situación óptima (conocían y fueron capacitados).

Desde un punto de vista territorial, en 20 de las 27 direcciones regionales el grupo mayoritario es de las personas docentes que conocen el PINA y sí recibieron capacitación. En las 7 direcciones restantes, más del 50% de las personas consultadas indicaron que o no conocen el PINA y no los capacitaron, o bien que conocen el plan pero sin capacitación. Estas siete direcciones regionales son: Limón, Puntarenas, Puriscal, San José Central, Sarapiquí, Sulá y Turrialba.

Para estudiar este tema más en profundidad, se indagó acerca de las percepciones de las y los docentes sobre los alcances del PINA. Con el fin de conocer las opiniones de las personas consultadas, se elaboró un índice que incluyó cuatro aspectos clave: el conocimiento del plan, la capacitación, el acompañamiento y el rezago identificado (recuadro 2.6).

Una amplia mayoría del personal docente del MEP sí conoce el PINA (86%). Además, dos de cada tres docentes identificaron rezagos (63%) en la población estudiantil. Sin embargo, el panorama en las otras variables consideradas es muy diferente. Por ejemplo, el 43% y el 80% de las personas consultadas indica no haber recibido capacitación ni acompañamiento sobre el plan, respectivamente. Es decir, los objetivos del PINA se cumplieron parcialmente, con resultados favorables en cuanto a conocimiento del

Cuadro 2.3

Conocimiento y capacitación del Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) según nivel que imparte

Nivel que imparte	No lo conoce/ sin capacitación	Lo conoce/ sin capacitación	Lo conoce/ con capacitación	Total
Educación especial	50	32	29	111
Educación para jóvenes y adultos	82	103	149	334
Primer y segundo ciclos	252	1.065	2.205	3.522
Tercer ciclo y educación diversificada	414	731	850	1.995
Otro	64	100	158	322
Preescolar	41	332	875	1.248
Total	903	2.363	4.266	7.532

Fuente: Alfaro, 2023 con datos panel FOD-PEN, 2023.

Recuadro 2.6

Descripción metodológica del índice perfil docente sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA)

A partir de estos indicadores clave, se construyó un perfil de docentes mediante un índice sumatorio de las cuatro variables mencionadas mediante el siguiente procedimiento:

- **Conocimiento del plan:**
No conoce: 0 puntos
Sí conoce: 100 puntos
- **Capacitación**
No recibió capacitación: 0 puntos
Recibió una capacitación: 33 puntos
Recibió dos capacitaciones: 66 puntos
Recibió tres capacitaciones: 100 puntos
- **Acompañamiento**
No recibió acompañamiento: 0 puntos
Recibió un acompañamiento: 50 puntos
Recibió dos acompañamientos: 100 puntos

- **Rezago**
No se identifican rezagos: 0 puntos
Se identifican rezagos: 100 puntos

Al ser un índice sumatorio (mediante la normalización de las cuatro variables en una escala 0-100), la puntuación máxima resulta de 100 puntos en caso de poseer los puntajes más altos en cada una de las variables indicadas, mientras que el puntaje mínimo es 0 puntos. El índice se llama "perfil docente PINA" y un mayor puntaje se interpreta como una mejor condición para aplicar la nivelación académica. El puntaje promedio del índice de toda la población es de 56 puntos, es decir, un valor intermedio.

Fuente: Alfaro, 2023 con datos del panel FOD-PEN, 2023.

plan y la identificación de rezagos⁸, pero desfavorables en la capacitación y el acompañamiento institucional. Estos resultados no variaron según el sexo ni el grado académico del profesorado (Bachillerato, Licenciatura, Maestría o Doctorado).

El ámbito en el que se reportan mayores diferencias en el índice es en el nivel que imparten los docentes. Las personas docentes con mayor puntaje corresponden a preescolar y primer y segundo ciclos mientras que las de menor son las de educación especial y educación para jóvenes. En este caso, la diferencia entre los de mayor y menor puntaje fue de más de 10 puntos (gráfico 2.5).

Asimismo, según el criterio de las personas docentes que participaron en el panel de consulta, resaltan disparidades significativas en materia territorial que evidencian percepciones distintas sobre la condición para aplicar la nivelación académica en las diferentes direcciones regionales. A modo de ilustración, en la Zona Norte-Norte los docentes percibieron mejores condiciones para implementar el PINA que aquellos que laboraban en la de Puntarenas, con una brecha cercana los 20 puntos en el índice⁹ (gráfico 2.6).

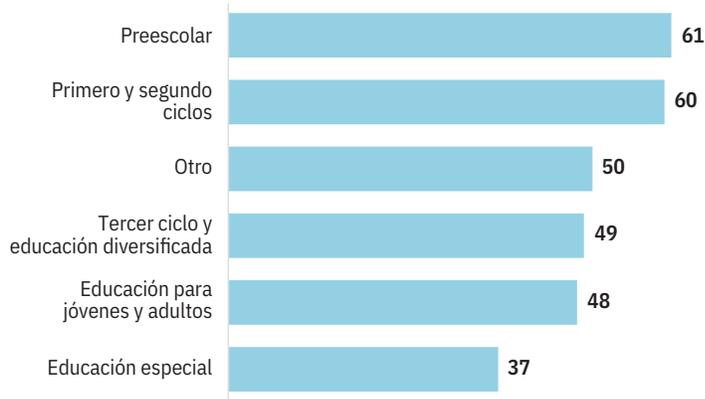
Medidas implementadas por el MEP se orientaron a la retención estudiantil, lo cual genera presiones sobre los niveles superiores del sistema

Durante los años de pandemia, el MEP se concentró en garantizar la continuidad de las lecciones por medio de la educación remota o híbrida, pero sin asegurar la calidad de los servicios ofrecidos (PEN, 2021). Los esfuerzos realizados por nivelar los aprendizajes a través de diferentes estrategias no contaron con mecanismos de seguimiento adecuado para determinar el grado de efectividad ni con apoyos específicos a docentes para abordar los efectos de las interrupciones sufridas en años previos.

El plan de nivelación académica no recibió continuidad en la administración Chaves Robles. Sin embargo, el sistema educativo debe abordar los efectos de dos tipos de medidas que generaron un aumento inesperado de la retención

Gráfico 2.5

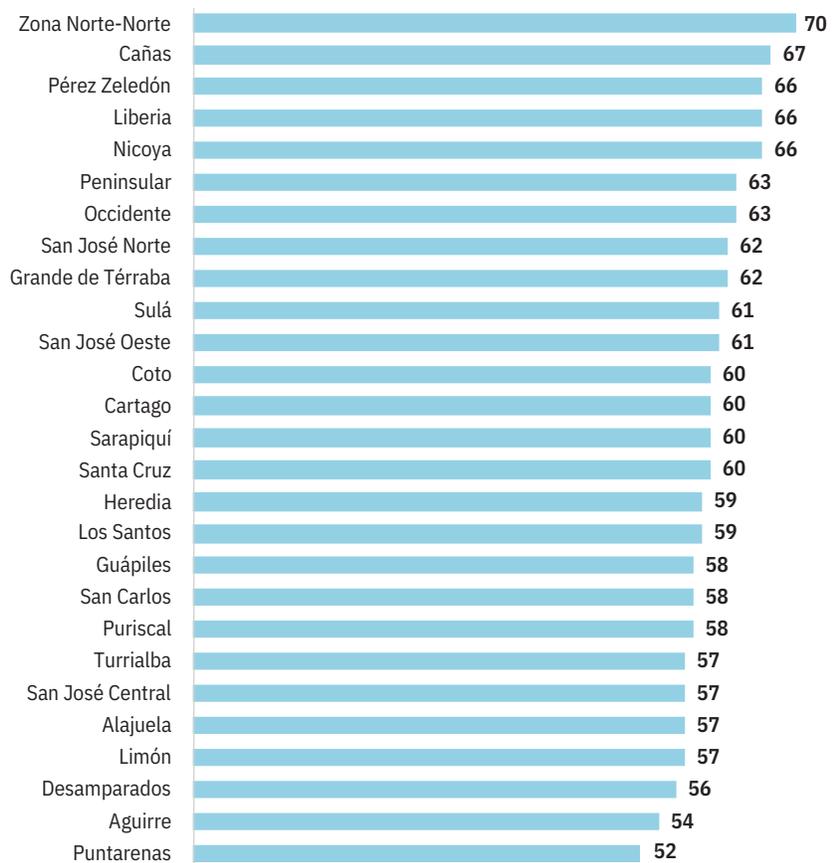
Puntaje promedio en el índice perfil docente sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA)^{a/} según nivel que imparte



a/ Para más detalle del índice sobre el PINA véase recuadro 2.6.
Fuente: Murillo, 2023a a partir de Alfaro, 2023 con datos de FOD-PEN, 2023.

Gráfico 2.6

Puntaje promedio en el índice perfil docente sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA)^{a/} según dirección regional



a/ Para más detalle del índice sobre el PINA véase recuadro 2.6.
Fuente: Murillo, 2023a, a partir de Alfaro, 2023 con datos de FOD-PEN, 2023.

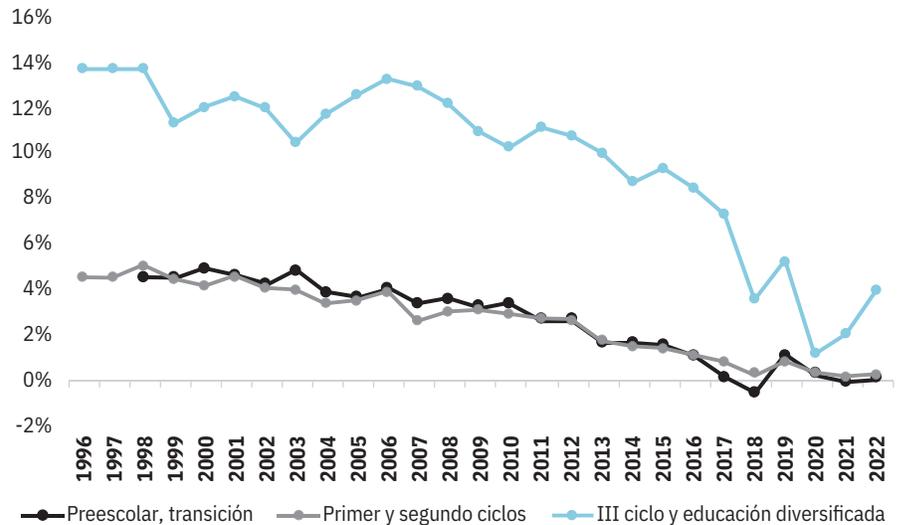
en el sistema educativo: las estrategias implementadas por la Unidad para la Permanencia y Retención Educativa (UPRE) y los cambios en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes. Estas últimas flexibilizaron los procesos de aprobación y permitieron que Costa Rica reportara una situación distinta a otros países en los que se disparó la exclusión durante la pandemia.

En este punto, es necesario aclarar, tal y como señala la edición anterior del Informe, que en el periodo de pandemia hubo otras formas de exclusión ligadas a la conectividad de las personas estudiantes que les impidió acceder a clases virtuales en condiciones de calidad adecuadas. Sin embargo, actualmente, la preocupación más urgente no radica en atraer a las personas estudiantes al sistema educativo, ya que las cifras oficiales de exclusión educativa alcanzaron un valor históricamente bajo de 0,7% en 2021. Más bien, el reto está en aumentar calidad y disminuir la pobreza de los aprendizajes manteniendo los bajos niveles de exclusión mostrados en los últimos años dentro del sistema educativo tradicional, principalmente en la secundaria, que fue un 2% en el 2021¹⁰ (gráfico 2.7).

Un comportamiento similar al anterior ocurrió en la modalidad Cindea¹¹. Por ejemplo, en el primer periodo del 2020 y del 2021, es decir, durante los momentos más críticos de la pandemia, la matrícula creció 13,7% y alcanzó un total de 61.068 estudiantes, con niveles de exclusión por debajo del 3,5%. No obstante, de ese momento al segundo periodo de 2022 la matrícula cayó en un 25% y se dio un repunte en la cantidad de personas excluidas (5,9% en el segundo periodo 2022). Como señalan el Banco Mundial y la Unicef (2022), aunque los efectos sobre la matrícula y la exclusión pueden no estar claros, la pandemia trajo un fuerte impacto sobre los aprendizajes y el desarrollo de competencias sobre las ya débiles bases que se han evidenciado en ediciones anteriores. De ahí la importancia de atender los rezagos con el fin de evitar un deterioro en la permanencia y una reducción de la probabilidad de que el estudiantado finalice con éxito sus trayectorias educativas.

Gráfico 2.7

Exclusión intra anual en el sistema educativo tradicional



Fuente: Murillo, 2023, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Iniciativas en centros educativos para la promoción de la permanencia educativa y la prevención de la exclusión centradas en la diversidad

La UPRE surge en el año 2018 mediante el Decreto Ejecutivo N° 41007¹², en el cual se plantea la necesidad de desarrollar estrategias que atiendan la exclusión educativa, así como la reincorporación de las personas estudiantes al sistema educativo nacional (Fernández, 2022). De acuerdo con esta Unidad, garantizar la permanencia estudiantil exitosa implica partir de al menos tres supuestos: el primero, que la persona estudiante es centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad; segundo, que no se debe dejar a nadie atrás, y tercero, que se requiere del compromiso de toda la comunidad educativa (UPRE-MEP-Unicef, 2022). Esas ideas sintetizan y ejemplifican el esfuerzo continuo de varias administraciones anteriores del MEP con aliados nacionales e internacionales como la Unión Europea para hacer frente al problema de la exclusión estudiantil señalado por el Informe en reiteradas ediciones.

Con base en esas tres premisas, se desarrolló en 2022 un Encuentro Nacional en el que se destacaron iniciativas propuestas en centros educativos de las 27 direcciones regionales para atender el problema de la exclusión. Un denominador común de todas las buenas prácticas presentadas es que se concibe la exclusión educativa como un fenómeno multidimensional y multicausal. En el cuadro 2.4 se presentan casos exitosos agrupados en ocho ejes.

Asimismo, es necesario destacar otras estrategias impulsadas desde las direcciones regionales para mejorar las posibilidades de que la población estudiantil permanezca en las aulas o bien de que retorne al sistema educativo cuando lo ha abandonado. Este es el caso de las estrategias de acompañamiento circunscritas desarrolladas por las DRE de Santa Cruz, San José Norte y Cañas, así como la atención regional a poblaciones en condición de vulnerabilidad desarrolladas por la DRE de Puriscal y la DRE de Coto enfocadas en población joven y adulta. También, cabe resaltar las iniciativas de acompañamiento a casos específicos como la DRE de Turrialba y

Cuadro 2.4

Buenas prácticas en materia de permanencia y prevención de la exclusión

Tipo de iniciativa	Centros educativos destacados
Promoción del sentido de pertenencia y la motivación de las personas estudiantes.	<ul style="list-style-type: none"> • CTP de Liberia. • CINDEA de Alajuelita. • CTP de Belén. • Liceo Rural La Conquista.
Promoción del éxito académico desde la visión de que el fracaso educativo es un factor de riesgo de la exclusión.	<ul style="list-style-type: none"> • Liceo San Francisco de Coyote.
Atención directa de factores de riesgo presentes en la comunidad educativa.	<ul style="list-style-type: none"> • Sección Nocturna del Liceo de Paraíso. • Escuela El Rodeo. • Colegio Académico Nocturno de Osa. • Liceo Rural San Joaquín.
Uso de la tecnología para mejorar la eficiencia en la promoción de la permanencia estudiantil mediante el empleo de la información y la evidencia para la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • Liceo Julián Volio Llorente. • Liceo Emiliano Odio Madrigal. • Liceo Colonia Puntarenas. • Escuela Guadalajara, a partir de la visión de la tecnología como factor protector.
Rol activo de las personas estudiantes. Utilización de la cultura para promover la permanencia apelando a la recuperación o fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción de la cultura.	<ul style="list-style-type: none"> • Colegio Técnico Profesional de Escazú. • Liceo Rural Yorkín. • Escuela San Pedro de Lepanto. • Escuela de Llorente.
Atención a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad específicas como la población de personas jóvenes y adultas y personas con discapacidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Educación para Adultos de la Escuela Central de Guápiles. • Escuela de Enseñanza Especial del Centro de Integración San Felipe Neri.
Atención de problemáticas específicas: desarrollo de acciones relacionadas con fenómenos coyunturales que inciden negativamente sobre la permanencia educativa.	<ul style="list-style-type: none"> • CTP Ambientalista Isaías Retana Arias, cuyo enfoque se orientó a la salud mental.

Fuente: Murillo, 2023 con información de UPRE, 2023.

las estrategias dirigidas al trabajo con familias como la DRE de Aguirre. Por su parte, otras Direcciones aprovecharon las redes institucionales locales y regionales existentes como en el caso de la DRE de Limón (UPRE-MEP-Unicef, 2022).

En este orden de ideas, debe subrayarse el rol crucial que desempeñó el programa de comedores estudiantiles durante la pandemia. Como resaltó el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021), este fue un factor de gran relevancia para la protección social y uno de los vínculos más importantes de integración con el centro educativo, especialmente en las zonas de mayor rezago social. En 2020, los procesos de preparación de alimentos en comedores y compra de alimentos

preparados fueron sustituidos temporalmente por la compra y posterior entrega de paquetes de víveres con el objetivo de que las personas estudiantes pudieran acceder a alimentos inocuos y nutritivos sin necesidad de exponerse en espacios públicos y concurridos. Más de 850.000 estudiantes se beneficiaron con la iniciativa.

Como se observa, no todo fue negativo durante la pandemia. En medio de la adversidad, surgieron iniciativas en los centros educativos para atender problemas de distinta naturaleza. El Informe anterior señaló que existían oportunidades para generar cambios y una de esas áreas donde se documentaron esfuerzos significativos fue en materia de exclusión.

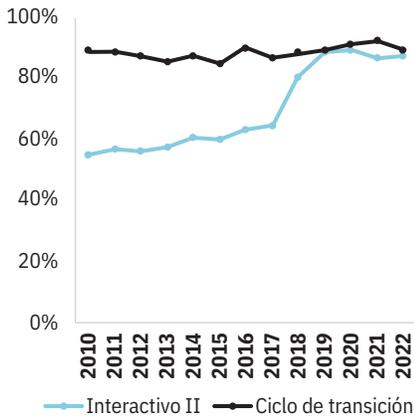
Mejoras en permanencia y aprobación impactaron los indicadores de acceso de la educación diversificada

En sucesivas ediciones, este Informe ha utilizado la tasa neta de escolaridad para dar seguimiento a la aspiración nacional de que las personas estudiantes asistan a la educación entre ciclos sin discontinuidades. Este indicador relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico cuya edad está dentro de los límites establecidos y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. También, el Informe ha indicado que, para comprender el comportamiento de la tasa neta de escolaridad, es necesario abordar los problemas

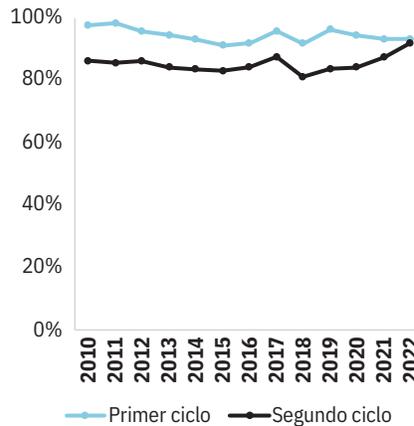
Gráficos 2.8

Tasa neta de escolaridad, por ciclo, según nivel

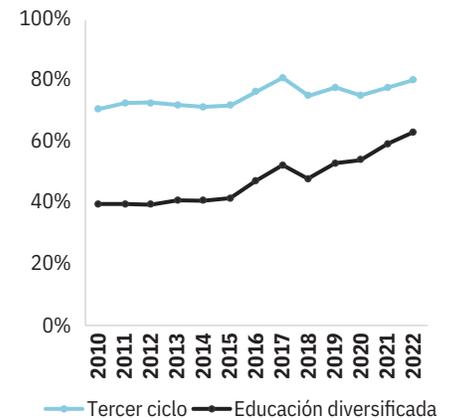
a) Preescolar



b) Primer y segundo ciclos



c) Tercer ciclo y educación diversificada



Fuente: Murillo, 2023a con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

de eficiencia interna y rendimiento que inician en la educación primaria y se profundizan en la secundaria, como la repitencia y la extraedad, que afectan las trayectorias educativas y condicionan el éxito futuro de los estudiantes.

Durante el periodo 2018-2021, el país mostró comportamientos atípicos en los ámbitos de repitencia, aprobación y retención, los cuales propiciaron una mejora acelerada en el comportamiento de la tasa de escolaridad, especialmente en la educación diversificada, que pasó de 48,1% en 2018 a 62,7% en 2022. Es decir, en cuatro años, esta cifra aumentó más de 14 puntos porcentuales (gráficos 2.8). Una situación similar ocurrió en el segundo ciclo, donde la tasa aumentó en 10,6 puntos porcentuales durante el mismo periodo.

Diversas hipótesis pueden formularse sobre el comportamiento general de dichos indicadores. Una de ellas es que las mejoras en aprobación, repitencia y en las tasas netas de escolaridad están asociadas a las diversas medidas de autorización y flexibilización en casos especiales de los últimos años, las cuales habrían incidido en las normas de promoción y repitencia de las personas estudiantes.

Al respecto, la figura 2.6 muestra una

línea de tiempo con diferentes medidas tomadas por el Consejo Superior de Educación entre el 2017 y el 2023 y aplicadas por el MEP que incluyen reformas integrales del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, la suspensión o aprobación definitiva de pruebas nacionales, modificaciones a las evaluaciones por motivos de fuerza mayor, cambios en componentes de calificación, suspensión temporal de pruebas o traslado para el siguiente periodo y cambios en la distribución del ciclo lectivo. Entre las medidas se incluyen cambios en la normativa para requisitos de graduación, poblaciones objetivo y Trabajo Comunal Estudiantil.

Otra hipótesis que puede explicar el comportamiento de dichos indicadores es el aumento del peso del trabajo cotidiano dentro de la rúbrica de la microevaluación, así como la aplicación, durante la pandemia, de las llamadas Guías de Trabajo Autónomo (GTA) como recurso didáctico en la educación a distancia, cuyo abordaje didáctico quedó a criterio de cada docente sin mecanismos de seguimiento sistemático agregado y estandarizado de los aprendizajes (PEN, 2021). Corresponderá, sin embargo, a estudios posteriores determinar si estas

son explicaciones adecuadas del comportamiento de los datos.

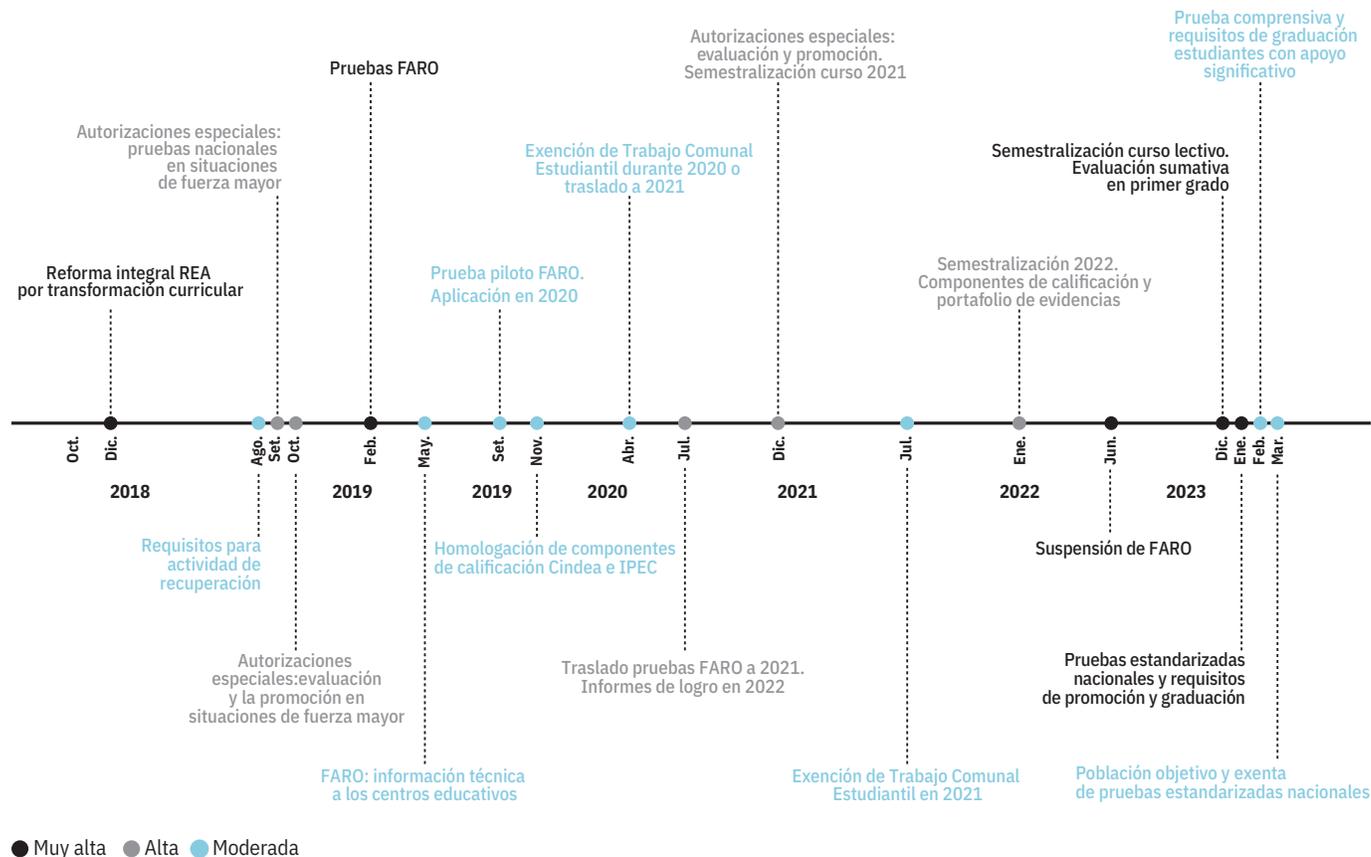
Sin embargo, hay que recordar que la generación actual de personas estudiantes se mantiene en el sistema, pero con el efecto negativo de la pérdida de aprendizajes generado por el “apagón educativo”. Será necesario medir la sostenibilidad de estos resultados a futuro, ya que existen importantes rezagos en la adquisición de conocimientos y habilidades básicas que, de no atenderse, podrían generar un efecto “rebote” en los indicadores de asistencia y exclusión educativa.

El sistema educativo preuniversitario experimenta retrocesos en áreas estratégicas orientadas a salir de la crisis

En esta segunda sección, se analiza un conjunto de retrocesos experimentados por el sistema educativo desde preescolar hasta la educación diversificada. Algunos de estos surgieron antes de la pandemia, pero se agudizaron en el período 2020-2023. En particular, este Informe se enfoca en tres áreas críticas: la inversión en educación, el empobrecimiento de los aprendizajes esenciales y las condiciones

Figura 2.6

Cambios realizados por el MEP en temas de evaluación de los aprendizajes, según magnitud^{a/}. 2017-2023



a/ La magnitud se estima por la cantidad de artículos o transitorios reformados y la afectación en el proceso educativo. La categoría “Muy alta” alude a reformas integrales del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes (REA) y la suspensión o aprobación definitiva de pruebas nacionales. “Alta” se utiliza para autorizaciones especiales para modificar evaluaciones por motivos de fuerza mayor, cambios en componentes de calificación, suspensión temporal de pruebas o traslado para el siguiente período y cambios en la distribución del ciclo lectivo. La categoría “Moderada” indica cambios en la normativa para requisitos de graduación, poblaciones objetivo y Trabajo Comunal Estudiantil.

Fuente: León, 2023 con datos de Salazar y León, 2023.

de formación profesional. Estos retrocesos plantean un panorama preocupante para el estado de la educación en Costa Rica. En los siguientes apartados, se examinan sus implicaciones y se exploran posibles soluciones para revertirlos y fortalecer el sistema educativo del país.

Grave debilitamiento de la inversión educativa

En el 2020, la Unesco señaló la necesidad de una mayor inversión educativa para mitigar los impactos de la pandemia del Covid-19, así como para financiar medidas de recuperación de los aprendizajes, promover estrategias que permitan

disminuir el abandono escolar, atender los problemas de pobreza de aprendizaje e invertir en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (Cepal, 2022). Sin embargo, en este ámbito, el país tomó decisiones contrarias a estas recomendaciones internacionales.

Una idea clave que el Informe desea subrayar es que la mejora en la calidad del sistema educativo dependerá de garantizar los recursos necesarios para superar los rezagos históricos y realizar cambios en la gestión educativa. A pesar de esta necesidad, en el documento DFOE-CAP-MTR-00001-2023, la Contraloría General de la República (CGR) señaló

que el presupuesto asignado al sector educación respecto al Producto Interno Bruto para 2023 es el más bajo de los últimos 9 años (CGR, 2023), lo cual impacta negativamente los programas de equidad.

El debilitamiento de la inversión educativa impacta fuertemente las políticas sociales selectivas como los incentivos monetarios para estudiar (becas) o cuasi monetarios (alimentación complementaria) creados con el fin de posibilitar el acceso, permanencia y eventualmente el aprovechamiento educativo en la población en edad de estudiar, aunque esto último depende fundamentalmente de la calidad de la oferta recibida (Trejos, 2023b).

En educación, estas políticas selectivas se orientan hacia la población de menores recursos económicos, en condición de pobreza o vulnerabilidad, y tienen la finalidad de que esos grados de privación material no se conviertan en factores de exclusión que les impidan acceder, mantenerse y aprovechar el derecho a la educación general universal en uno de los países más desiguales de América Latina.

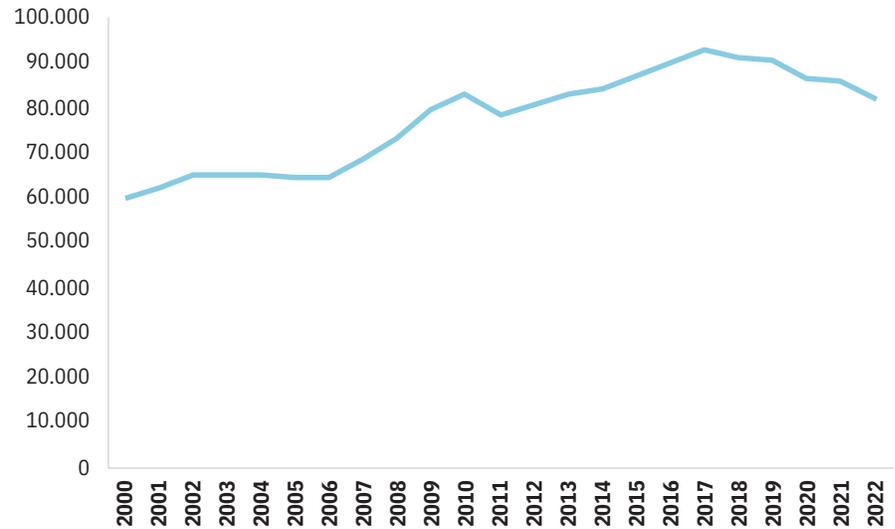
La inversión social en educación retrocede una década y afecta los programas de equidad

Gajardo (2020) afirma que el financiamiento es uno de los temas más complejos en la agenda educativa. Sin importar el monto que la sociedad le asigne a la educación, siempre surgen nuevas carencias y necesidades no remediadas. De acuerdo con la CGR (2023), el presupuesto del sector educativo para 2023 es de 2.781.003 millones de colones, lo que equivale al 6% del Producto Interno Bruto. Ese monto muestra un decrecimiento de 1,2% con respecto al presupuesto inicial de 2022. Trejos (2023a) estima que la inversión total y por habitante en términos reales mostró importantes contracciones en el período 2017-2022. La inversión per cápita cayó en un 11,8% en dicho período (gráfico 2.9), lo que ha impactado en la ejecución de diversos programas de equidad.

Trejos (2013b) analizó la evolución de la Inversión Social Pública (ISP) realizada por la Dirección de Programas de Equidad (DPE) con el fin de identificar posibles impactos en los programas. Esta inversión es crítica para el acceso y permanencia del estudiantado proveniente de los quintiles más pobres. Se identificaron tres períodos significativos en dicha evolución: el primero corresponde a la década de 2010 (antes de la pandemia del Covid-19) y se caracteriza por una expansión de estos programas selectivos. El segundo comprende los años 2020 y 2021 (período de pandemia), cuando se produce el cierre de centros educativos y se redefinen los programas. Por su parte, el tercer período corresponde a los años 2022-2023, momento en el que se produce la reapertura completa de los centros educativos y se analizan los recursos presupuestados para

Gráfico 2.9

Evolución de la Inversión Social Pública real per cápita en educación (colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2023a con datos de la CGR y la STAP del Ministerio de Hacienda.

el 2022 y propuestos para el 2023 dentro de un contexto de crecientes restricciones fiscales y repunte inflacionario.

Durante la década de 2010, la Inversión Social Pública de la Dirección de Programas de Equidad aumentó más del doble en términos corrientes (150%), lo cual implicó un crecimiento real del 84% acumulado. Esto equivale a una tasa media anual del 6% real, pese a las restricciones fiscales crecientes y los problemas enfrentados por el MEP producto de las huelgas (gráfico 2.10).¹³

Según Trejos (2023b), durante los dos años de la pandemia, los Programas de Equidad se reajustaron y sufrieron una disminución real en su inversión. Si bien en el año 2021 se recuperó parte de la inversión perdida, no se logró revertir la caída. Así, para el 2021, la ISP de la DPE fue en términos nominales casi un 2% menor a la disponible en el año 2019; si se descuenta la inflación, la caída acumulada se acerca al 4%, gracias a una baja tasa inflacionaria. Pese a esta contracción, la ISP de la Dirección de Programas de Equidad mantuvo su peso relativo en torno al gasto del MEP (alrededor del 10%) y la producción nacional (0,7%).

En 2022, con el retorno a la presencialidad, la situación empeoró. La aparición

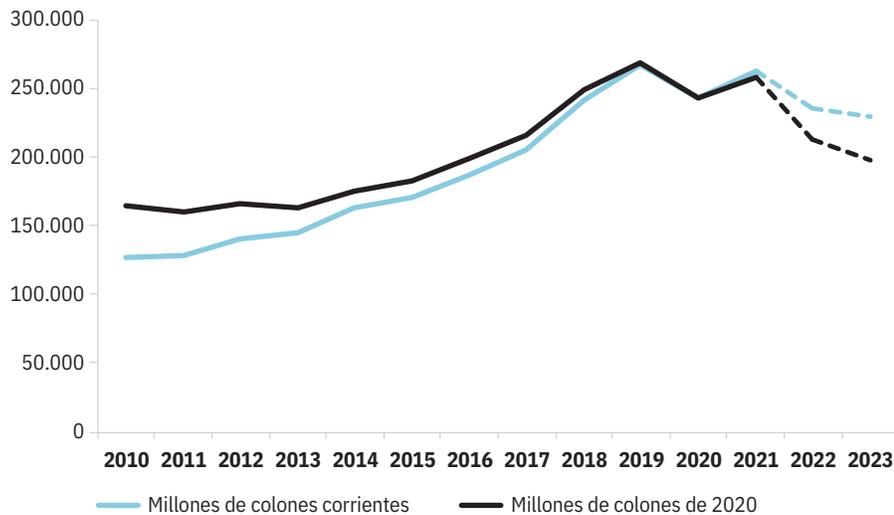
de una importante aceleración inflacionaria y mayores restricciones fiscales producto de decisiones políticas en torno a la aplicación de la Regla Fiscal en su versión más estricta¹⁴ son factores que explican esta situación. Según estimaciones basadas en datos presupuestarios del 2022 y 2023¹⁵, la ISP nominal de la DPE se reduce durante el 2022 casi un 11% con respecto al 2021 y se prevé una contracción adicional del 2% para el 2023, para una caída acumulada de casi un 13%. Si se agregan los últimos cuatro años de pandemia, la ISP de la DPE habría perdido cerca de una cuarta parte de su poder adquisitivo, aunque se mantiene por encima de lo invertido durante la primera mitad de la década de 2010 (Trejos, 2023b).

Recorte en el presupuesto provocaría una caída en la cobertura, calidad y pertinencia de los servicios en los Programas de Equidad

Los Programas de Equidad (PE) gestionados por el MEP son iniciativas esenciales en las estrategias de protección social nacional, en particular aquellas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población infantil de y su

Gráfico 2.10

Evolución de la Inversión Social Pública de la Dirección de Programas de Equidad del MEP



Fuente: Trejos, 2023b, con datos de las liquidaciones presupuestarias y presupuestos del MEP, índice de precios al consumidor (IPC) del INEC y pronósticos del IICE-UCR, 2022.

acceso al sistema educativo. Con cerca de 830 mil estudiantes que asisten regularmente a los Comedores Estudiantiles y 134.500 estudiantes que se benefician del subsidio de transporte, los PE se ubican dentro de los programas de asistencia social más grandes del país.

De acuerdo con Trejos (2023b) la caída en la inversión social de la Dirección de Programas de Equidad genera una reducción en la cobertura de los Programas y un empeoramiento tanto de la calidad del servicio (comedores escolares) como de la pertinencia de la ayuda económica entregada (becas y transporte). A continuación, se analiza el comportamiento de la inversión en los programas de comedores escolares, becas o transferencias monetarias condicionadas y transporte estudiantil.

En la década de 2010, la Inversión Social Pública destinada a comedores y huertas escolares fue la que más creció (gráfico 2.11). Una vez descontada la inflación, el crecimiento acumulado alcanzó el 139%, con una tasa media anual del 9%. De acuerdo con Trejos (2023b) este fue el programa con mayor evolución en los años más fuertes de pandemia 2020-2021, pues tuvo un aumento real del 4%. Sin embargo, actualmente,

las restricciones de la Regla Fiscal generan una contracción general del 21% y del 24% en el rubro de alimentos.

A esta reducción nominal se deben agregar los efectos de la inflación durante los años 2022 y 2023, la cual, en alimentos, fue mayor al promedio. Cuando se combina el recorte de gastos con el efecto inflacionario, la contracción esperada en el rubro de alimentos en esos dos años llegaría al 30%. Además, como el programa plantea una pequeña ampliación en la cantidad de estudiantes atendidos, la contracción real acumulada en el rubro de alimentos por estudiante alcanzaría el 31%, situación que implica una reducción en la cantidad de alimentos servidos y el deterioro en la calidad del servicio.

Por su parte, las becas y transferencias monetarias condicionadas representaron más de la mitad (53%) de los recursos invertidos en 2010. En la década anterior a la pandemia, esta inversión mostró una evolución más modesta, con un crecimiento real acumulado del 33% y una media anual cercana al 3%. Este crecimiento más modesto es atribuible al estancamiento de los recursos asignados a Avancemos y el debilitamiento posterior de las becas asignadas por Fonabe.

En los años 2020-2021, la asignación real de recursos tendió a contraerse ligeramente, sobre todo en el año 2020. Los montos presupuestados para los años 2022-2023 registran una contracción aún más importante en términos reales (29%), particularmente para el año 2023. Si bien se contempla un refuerzo de los recursos del Fodesaf que pasarían directamente al IMAS para esta transferencia, lo cierto es que el Fondo ha perdido una quinta parte de sus ingresos entre el 2020 y 2021, pérdida que proviene principalmente de la transferencia que debe realizar el gobierno central (Trejos, 2023b).

El tercer programa en importancia dentro de la DPE-MEP es el transporte estudiantil, el cual tiene un peso menor a los dos anteriores, pues se encuentra por debajo del 15% de la inversión a lo largo del período 2010-2023. Durante la década anterior a la pandemia, este programa mostró una importante expansión, al aumentar más del doble la inversión nominal y real. Sin embargo, con la emergencia sanitaria fue el que experimentó la mayor contracción debido al cierre de los centros educativos.

En términos nominales, en el 2021 se invirtió un 30% menos de recursos en este programa que en 2019, lo que resulta en una caída real acumulada del 32%. Para el programa en su conjunto, los presupuestos del 2022 y 2023 implican una reducción real de la ISP por estudiante superior al 15% acumulado. Estos recursos, unidos al posible aumento en los costos de transporte, no alcanzan para mantener los niveles de servicio actuales, a menos que se decida cubrir una menor cantidad de meses o días al mes del subsidio o bien subsidiar solo una parte del costo de transporte (Trejos, 2023b).



Para más información sobre

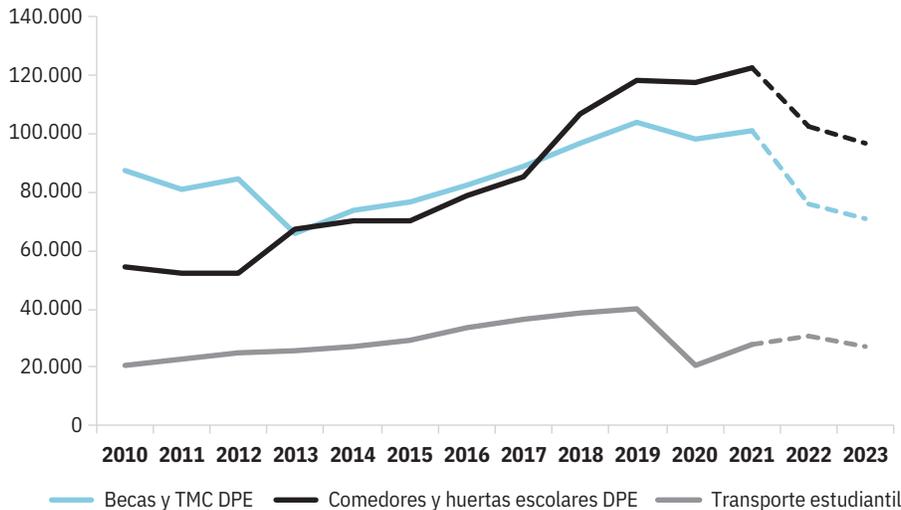
INVERSIÓN SOCIAL DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE EQUIDAD

véase Trejos, 2023b, en

www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.11

Evolución de la inversión social pública de la Dirección de Programas de Equidad del MEP, según programa (millones de colones reales de 2020)^{a/}



a/ Deflactados con el índice de precios al consumidor (IPC) del INEC, base diciembre de 2020.

Fuente: Trejos, 2023b, con datos de las liquidaciones presupuestarias y presupuestos del MEP, INEC y pronósticos del IICE-UCR, 2022.

El recorte presupuestario de los PE ha sido consecuencia de las decisiones políticas tomadas por la administración en relación con la aplicación de la Regla Fiscal, cuyos fundamentos se presentan en el recuadro 2.7, así como de otras medidas de control del gasto. Esto ha provocado que, para el 2023, el presupuesto de los PE haya caído por segundo año consecutivo, una evidencia de que se les ha aplicado con más severidad las disposiciones de la Regla con respecto a lo observado en otros rubros del Presupuesto Nacional. Así, los datos muestran que, en términos reales, el crecimiento de los PE previo a la implementación de la Regla fue del 8,8%, mientras que, durante el período posterior, ese porcentaje se redujo a un -7,6% anual. En relación con el PIB, eso significó pasar de un máximo del 0,74% en el 2020 al 0,48% en 2023.

En vista que la Regla Fiscal tiene carácter de Ley sin caducidad sobre su aplicación y dado que, al momento de edición de este capítulo, apenas se empezaban a discutir cambios en la Ley que benefician

a los PE, Pacheco y Elizondo (2023) analizaron las implicaciones de su aplicación en el mediano plazo y se construyeron una serie de escenarios de gasto al 2030¹⁶. Por ejemplo, si en un escenario se considera constante la participación de los PE en el PIB del 2019 (0,71%), los resultados proyectan que, para el 2030, el peso de los PE en el PIB bajará al 0,42% con tendencia a seguir disminuyendo¹⁷ (gráfico 2.12).

Por un tema de sostenibilidad financiera, Pacheco y Elizondo (2023) señalan que es poco factible mantener crecimientos de dos dígitos en cualquier programa público. Ante tales consideraciones, se construyó un nuevo escenario que supone un crecimiento igual al del PIB nominal durante 2014-2019 (6,8% anual). Los resultados se observan en el gráfico 2.13 y evidencian una brecha presupuestal; es decir, al finalizar el período de estudio, el presupuesto real bajo la Regla Fiscal sería 33,9% menor al punto de referencia. Esto equivaldría a un monto de inversión insuficiente para atender la demanda potencial que, como reportó

Recuadro 2.7

Regla Fiscal en Costa Rica: principales fundamentos

En el 2018 se aprobó la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635. En los artículos 4 y 5 del Título IV sobre Responsabilidad Fiscal de la República, se establecen reglas de gestión de las finanzas públicas con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal. Estas reglas aplican a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero.

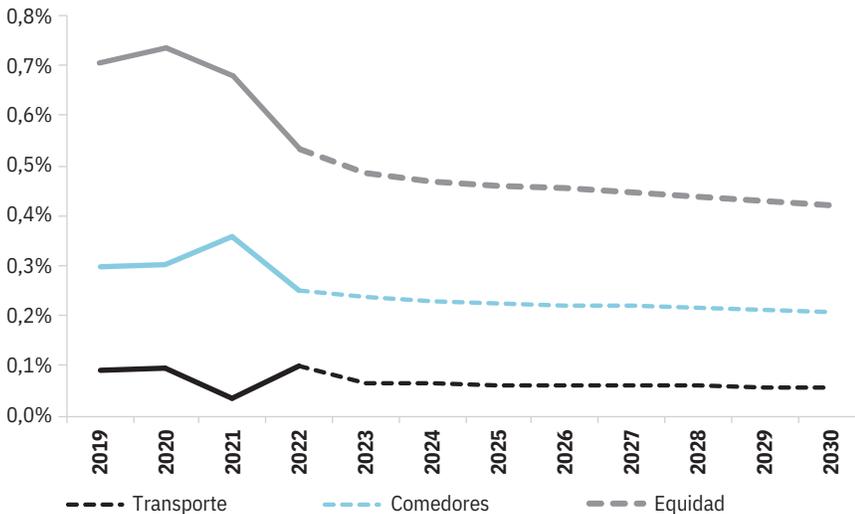
La Regla Fiscal representa un límite al crecimiento del gasto corriente que está sujeto a la proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central con respecto al PIB. Desde el inicio de la vigencia de la Ley, su aplicación ha encajado dentro del escenario más restrictivo de gasto, el cual indica que, si la razón deuda al PIB es igual o mayor al 60%, entonces el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal (artículo 11 del Título IV, inciso d).

Además, el artículo 15 señala que, si la deuda del Gobierno Central supera el 50% del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda (MH) podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias. Esto tiene un efecto directo sobre los recursos de los Programas de Equidad, pues están sujetos, por la naturaleza del gasto (corriente en su mayoría) y por pertenecer al Gobierno Central, a directrices de incremento presupuestario leve o moderado.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2023 a partir de la Ley N 9635.

Gráfico 2.12

Proyección de la participación de la inversión social pública del MEP, según programas seleccionados
(porcentaje del PIB)



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2023 con datos del MEP.

el Octavo Informe, se agudizó durante los años de crisis en dichos programas cuando la cantidad de personas en pobreza extrema aumentó en un 59% entre 2019-2020.

La contracción actual y futura del presupuesto traería consecuencias sobre el número de personas beneficiarias. Las estimaciones muestran que, con base en el presupuesto asignado en el 2023 a comedores estudiantiles, puede afirmarse que la diferencia no asignada sería equivalente a 237.207 personas beneficiarias. Bajo otros escenarios, esa cifra podría haber alcanzado incluso los 547.683 beneficiarios. En el caso de transporte estudiantil, el rango de personas beneficiarias equivalentes al recorte fluctuaría entre 63.411 a 94.484 nuevos estudiantes, según el contrafactual utilizado.

Resulta claro entonces que, debido a la afectación ya experimentada y a la evolución de mediano plazo que se proyecta, las autoridades del MEP deberán revisar sus estrategias de cobertura en aras de maximizar los recursos disponibles, que cada vez son más limitados. Esto impone una agenda de trabajo enfocada en analizar medidas de control del gasto, reasignación de los fondos existentes y

búsqueda de alternativas costo-efectivas. Sin prontas mejoras en la equidad y calidad de los servicios educativos y en la eficiencia del sistema, es imposible atender los complejos déficits que Costa Rica exhibe en comparación con los países de la OCDE, incluyendo los latinoamericanos (PEN, 2021).

Para más información sobre

EFFECTOS DE LA REGLA FISCAL SOBRE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD

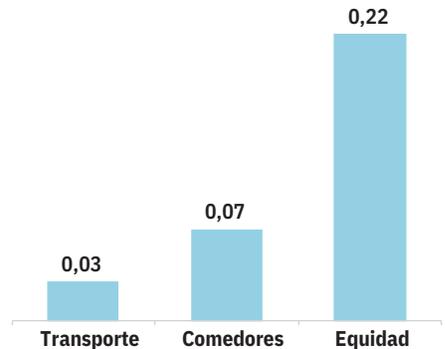
véase Pacheco y Elizondo, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Los impactos de reducción presupuestaria en programas de equidad recaen en la población más vulnerable

Es sabido que la pandemia también ocasionó una crisis económica que aumentó la pobreza y la vulnerabilidad, de modo que la reducción real de la ISP de la DPE se produce en un contexto de aumento de las necesidades y, por ende, de demanda por estos Programas.

Gráfico 2.13

Brecha presupuestal entre la asignación de los recursos con Regla Fiscal^{a/} y contrafactual^{b/}, según programa. Promedio 2020-2030
(diferencia como porcentaje del PIB)



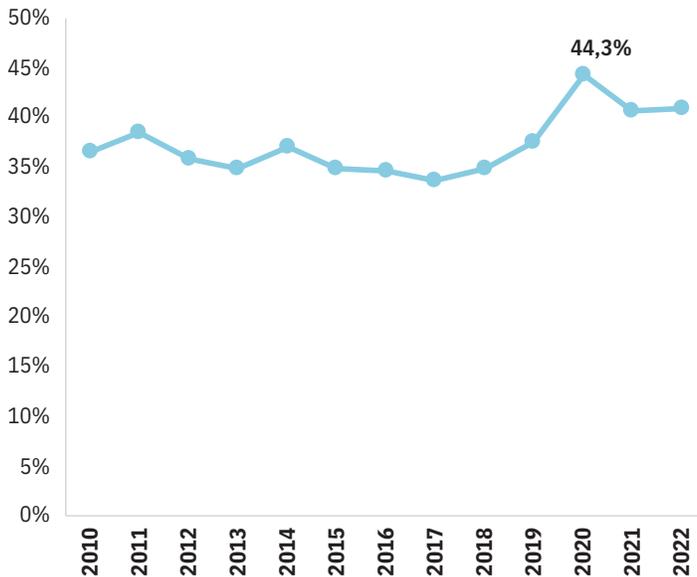
a/ La Regla Fiscal representa un límite al crecimiento del gasto corriente que está sujeto a la proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno.
b/ Supone un crecimiento igual al del PIB nominal durante el período 2014-2019 (6,8% anual).
Fuente: Pacheco y Elizondo, 2023, con datos del MEP.

Oviedo (2023) analizó la evolución de estudiantes con edades entre 4 y 18 años en condición de pobreza que asisten a la educación pública empleando datos de las encuestas de hogares del INEC. El estudio señala que la pobreza para este grupo de población pasó de 37% en 2019 a un 44% en 2020 (gráfico 2.14). Sin embargo, estima que, en ausencia de estas ayudas, la tasa de pobreza hubiera pasado de 44% a 54% en esos años¹⁸. Este análisis refleja la vulnerabilidad de este grupo y el riesgo de incrementar su pobreza ante los recortes en los presupuestos de las instituciones públicas que los atienden.

En relación con lo anterior, es necesario analizar los efectos que tendrá la disminución en el presupuesto para becas sobre la exclusión educativa, pues este rubro, de acuerdo con el Acta 03-10-2022 del Consejo de Coordinación del Programa Avancemos, cubrirá a más de 274 mil personas estudiantes hasta el mes de noviembre del 2023¹⁹. El agravante es que, como el mismo documento señala,

Gráfico 2.14

Evolución de la pobreza total en personas con edades de 4 a 18 años que asisten a la educación pública



Fuente: Murillo, 2023a con base en Oviedo, 2023, y datos de las ENAHO del INEC.

hay una diferencia de 31 mil millones de colones para atender a la misma cantidad de población beneficiaria que en 2022 (384.000).

De acuerdo con Pacheco y Elizondo (2023) el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) da prioridad a los centros ubicados en distritos y cantones con un Índice de Desarrollo Social bajo. En el 2021, según datos del MEP, el PANEA benefició a 846.696 estudiantes, lo cual representó el 100% de la meta establecida en ese año (846.412). Una estrategia de cobertura universal que involucre a todo el estudiantado que actualmente no asiste a comedores estudiantiles tendría un costo estimado del 0,02% del PIB, mientras que otra enfocada en ampliar la cantidad de beneficiarios y en mejorar el monto por estudiante tendría un costo cercano al 0,08% del PIB. En relación con los resultados fiscales del 2022, esto habría significado una reducción de entre el 1,2% y 3,5% del superávit primario observado ese año, el cual fue del 2,1% del PIB (Pacheco y Elizondo, 2023).

En el caso del programa de Transportes, en 2021 se entregaron 137.216 subsidios, lo que representó el 80,5% de la meta establecida (170.347) en ese año. Además, para estudiantes con discapacidad se entregaron 3.328 subsidios, lo que representa el 68,25% de la meta; es decir, existe una demanda insatisfecha en este programa.

Además, Pacheco y Elizondo (2023) analizaron la relación entre el Índice de Desarrollo Social (IDS) y el monto asignado al PANEA y al programa de Transporte a nivel distrital en centros educativos de preescolar, primaria y secundaria. En ambos casos, encuentran un patrón en el que el monto asignado per cápita tiende a ser mayor conforme disminuye el IDS. Es decir, se suele dar prioridad a los centros ubicados en distritos y cantones con bajo Índice de Desarrollo Social.

Al examinar la situación de los distritos que presentan una mayor cantidad de eventos de decomisos de droga o de kilogramos de droga decomisados por cada 1.000 habitantes, se encontró una menor

asignación por estudiante del programa transporte. De acuerdo con Pacheco y Elizondo (2023), estos resultados sugieren la necesidad de fortalecer la asignación presupuestaria en los centros educativos ubicados en sitios con altos niveles de incautación de droga. En especial, pareciera que los subsidios en materia de transporte deberían considerar esta variable dentro de su algoritmo de decisión. También se recomienda fortalecer estos centros educativos con mejoras en su infraestructura y apoyo curricular y de salud emocional a los estudiantes para favorecer su retención y una mejor integración al centro educativo.

Para más información sobre

ESCENARIOS Y COSTOS DE EXPANSIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD

véase Pacheco y Elizondo, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Estudiantes de primer y cuarto año enfrentan rezagos y una severa condición de pobreza de aprendizajes que les dificulta alcanzar mínimos

La preocupación por determinar cuál ha sido la afectación real en el desarrollo de los aprendizajes fundamentales del estudiantado luego del apagón educativo y de los efectos del Covid-19 ha sido expresada por diversas organizaciones internacionales. Estas entidades consideran que los países de la región latinoamericana enfrentaron el mayor impacto combinado en términos sanitarios, económicos y educativos (Banco Mundial y Unicef, 2022). Según el Banco Mundial (2021), la presencia de pobreza de aprendizajes en un país puede acarrear consecuencias negativas en el ámbito social, económico y humano, tanto a corto como a largo plazo. Dichas consecuencias incluyen la reducción del acceso a oportunidades, el incremento de la desigualdad y el impedimento de un desarrollo sostenible y equitativo.

Para la presente edición del Informe, se llevaron a cabo dos investigaciones en este ámbito. Su objetivo fue evaluar el impacto del apagón educativo en la pobreza de aprendizajes desde la perspectiva de los y las docentes. Estas investigaciones resultan innovadoras porque se amplió el concepto de pobreza de aprendizajes establecido por el Banco Mundial al abordar tanto la lectura como la escritura. De acuerdo con Cuetos (2009), el aprendizaje de la lectura y la escritura implica la puesta en marcha de procesos cognitivos que se integran y se correlacionan. Además, ambas habilidades comunicativas comparten procedimientos y conocimientos: por ejemplo, el hecho de contar con más información sobre un tema podría facilitar o coadyuvar en la comprensión lectora y la producción escrita.

En este sentido, la definición mejorada de “pobreza de aprendizajes” se refiere a la incapacidad de un niño o niña de 10 años para leer, comprender y escribir un texto simple. Con el fin de evaluar esta situación, se desarrollaron dos encuestas a una muestra representativa de escuelas ubicadas en la Gran Área Metropolitana y en zonas de alta vulnerabilidad económica y social²⁰. Se incluyeron indicadores validados por expertos y docentes para medir el perfil de pobreza de aprendizajes en lectura y escritura. Además, se realizaron análisis psicométricos que permitieran asegurar la calidad de los indicadores utilizados. Pueden consultarse más detalles sobre la metodología utilizada en los trabajos de Murillo et al. (2023a) y Barquero y Murillo (2023).

Los resultados principales revelan una situación crítica de pobreza de aprendizajes en el país. Según la percepción del profesorado, la población estudiantil de cuarto año mostró serias limitaciones en los aprendizajes fundamentales de lectura y escritura esperables para su nivel, sin diferencias significativas entre estudiantes de la Gran Área Metropolitana y aquellos provenientes de zonas vulnerables. Los y las estudiantes presentaron dificultades en los procesos de codificación y decodificación que se desarrollan en primer y segundo año, además de no poder identificar ideas principales ni leer con fluidez. Asimismo, evidenciaron

deficiencias importantes en la escritura convencional de palabras y un bajo rendimiento en la construcción de textos con puntuación de acuerdo con la tipología textual requerida.

Estudiantes de primer grado no cumplen perfil esperado por el cuerpo docente y muestran resultados poco alentadores en el área de conciencia fonológica

Con el objetivo de abordar los rezagos educativos experimentados por la población estudiantil durante el apagón educativo que tuvo lugar entre 2020 y 2021, se realizó una encuesta dirigida a docentes de primer grado para conocer la percepción sobre las habilidades relacionadas con los procesos de lectoescritura de los niños y niñas en dicha etapa (recuadro 2.8). En particular, se indagó sobre tareas relacionadas con tres áreas de desarrollo: cognitiva, socioafectiva y psicomotriz.

Murillo et al. (2023a) señalan que, según la percepción de los docentes entrevistados, los y las estudiantes de preescolar presentaban un perfil educativo por debajo de lo esperado para ingresar a la primaria; sin embargo, al ingresar a primer grado, el estudiantado mostraba un alto interés por la lectura y escritura, así como un buen dominio de aspectos socioemocionales como la autoimagen, el respeto, la tolerancia, las relaciones interpersonales y la identidad individual y familiar. Las principales deficiencias se encontraban en tareas relacionadas con el área cognitiva, como la identificación de sonidos asociados con letras, el reconocimiento de sílabas y palabras, la discriminación de sonidos iniciales, finales y rimas, el rasgado, el recorte, la escritura de letras y la escritura del nombre propio, entre otras. Además, hallaron que existe una escasa articulación entre el preescolar y el primer año de primaria, lo cual dificulta los procesos de adaptación al pasar de un ciclo a otro.

Estos resultados corroboran lo señalado en ediciones anteriores del Informe, en las se destaca la existencia de entornos educativos cálidos y seguros para la primera infancia, pero con grandes desafíos en cuanto a apoyos cognitivos y académicos.

Con el propósito de valorar los procesos relativos a la escritura en el estudiantado, se solicitó información sobre tres aspectos: acercamiento a la cultura escrita, la escritura del nombre propio y desarrollo grafomotriz, todos fundamentales para arrancar con éxito un proceso de lectoescritura inicial (Murillo et al., 2023a). De acuerdo con los hallazgos, cabe resaltar que, para los criterios de proporción ‘muchos’ y ‘casi todos’, el objetivo actitudinal “*muestra interés por la escritura*” conglomeró al 70% de los niños. Este hecho resulta positivo, pues es probable que produzca una reacción en cadena que motive la participación del estudiantado y su compromiso con este nuevo aprendizaje. No obstante, ese entusiasmo no se desarrolló lo suficiente durante el período 2020-2021, ya que como señalan el 40% de las personas docentes entrevistadas, los dibujos realizados por los niños no hay muestras de escritura de letras, pseudoletas o números, información que aseguraría un acercamiento óptimo a la escritura convencional (gráfico 2.15).

Como señalan Murillo et al. (2023a) la lectura como proceso implica la decodificación de los símbolos gráficos a fin de acceder al significado del texto, lo cual requiere de la participación activa del lector para establecer vínculos entre sus conocimientos previos y lo aportado por el escrito; de esta manera, se construyen nuevos significados y se genera aprendizaje a partir de lo leído. En relación con los criterios “ninguno o casi ninguno” y “algunos”, se encontró que el 57% de los docentes indica que sus estudiantes no logran ordenar una secuencia de imágenes según el texto leído; el 40% reportó que no logran responder a preguntas de comprensión de un texto leído y el 39% que no realizan lectura de imágenes. En consecuencia, se requiere de una atención especial para activar los mecanismos que permiten focalizar y profundizar. Este objetivo es lográble únicamente a través de una práctica pedagógica que se ocupe del proceso de atención de los escolares como uno de los pilares fundamentales para aprender a aprender.

La conciencia fonológica, definida como la habilidad para reconocer, manipular

Recuadro 2.8

Encuesta de percepción docente sobre las habilidades básicas en lectura y escritura en primer y cuarto grado

Con el objetivo de medir los aprendizajes fundamentales en lectura y escritura desde la perspectiva de los y las docentes de primer y cuarto año, se llevaron a cabo tres encuestas de participación voluntaria. El trabajo de campo estuvo a cargo de la empresa Analítica Marketing and Consulting Group. Para efectos de la valoración de la persona docente, se solicitaron las respuestas según los siguientes criterios de proporción:

- Ninguno o casi ningún estudiante (menos del 25% del grupo)
 - Algunos (entre un 25% y 50% del grupo)
 - Muchos (más del 50% y menos del 75% del grupo)
 - Casi todos (más del 75% del grupo)
 - No responde o no se pudo observar
- El detalle de las encuestas se presenta a continuación:

1. Encuesta sobre percepción docente de habilidades al inicio del primer año:

Se encuestó a 260 docentes de primer año escolar de instituciones educativas ubicadas en la Gran Área Metropolitana con el objetivo de dar respuesta a la pregunta: ¿cuáles son las habilidades generales para el aprendizaje y la lectoescritura con que ingresaron los estudiantes al primer año

en el 2022 tras dos años educación remota e híbrida? Se utilizó el instrumento “Valoración del perfil de ingreso de estudiantes de primer año escolar en cuanto a habilidades generales para el aprendizaje”. En la definición de este perfil se consideraron los conocimientos y habilidades previas para el desarrollo de los contenidos troncales del primer año escolar y algunas habilidades generales de aprendizaje, a saber: lectura y escritura, conciencia fonológica, conocimientos generales, desarrollo de la memoria de trabajo, habilidades sociales, desarrollo psicomotriz, espacialidad y habilidades emocionales. También se indagó sobre la articulación entre preescolar y primaria y los apoyos pedagógicos recibidos para atender los rezagos educativos producto del período de pandemia.

2. Encuesta sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas de la GAM:

Se encuestó a 254 docentes de primer año de instituciones educativas ubicadas en la Gran Área Metropolitana. El objetivo fue determinar, a partir del criterio profesional de las personas encuestadas, el nivel mínimo de conocimientos en lectura y escritura mostrado por los y las estudiantes al iniciar cuarto año en el mes de febrero del 2022. Además, se indagó sobre las preocupaciones del profesorado relativas a la dinámica escolar (capacidades de escucha grupal y seguimiento de normas para gestionar el conocimiento curricular),

conocimiento e implementación del Plan de Nivelación Académica del Ministerio de Educación —PINA— y rezagos en los aprendizajes de la lectura y la escritura.

3. Encuesta sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad social y económica:

Se encuestó a 238 docentes de primer año escolar de instituciones educativas ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad económica y social. El instrumento tuvo como objetivo contextualizar la situación de los aprendizajes mínimos de la lectura y la escritura de los escolares de zonas vulnerables. Se tomó como base el instrumento aplicado en la GAM y se aplicaron las siguientes adecuaciones: consulta sobre las características de las instituciones y de las familias (disponibilidad de recursos físicos y tecnológicos para leer y escribir), detalle de las principales necesidades de nivelación en lectura y escritura, periodos de tiempo dedicados a la nivelación de aprendizajes, recursos que necesitaría para implementar el Plan Integral de Nivelación Académica y principales preocupaciones docentes sobre el aprendizaje de sus estudiantes.

Fuente: Murillo et al., 2023a y 2023b y Villalobos, 2022a, 2022b y 2022c.

y experimentar con los sonidos del habla tiene implicaciones directas con el aprendizaje inicial de la lectura y la escritura, ya que permite enlazar el desarrollo del lenguaje oral con la comprensión del código escrito. En general, los resultados obtenidos en esta habilidad son poco alentadores (gráfico 2.16), hecho que induce a una urgente reflexión sobre su desarrollo y la mediación pedagógica en

las aulas. A pesar de que en el Programa y otros documentos oficiales se explicita la incorporación de este aspecto curricular en la planificación, pareciera haber una desconexión a la hora de la puesta en práctica de la propuesta curricular (Murillo et al., 2023a).

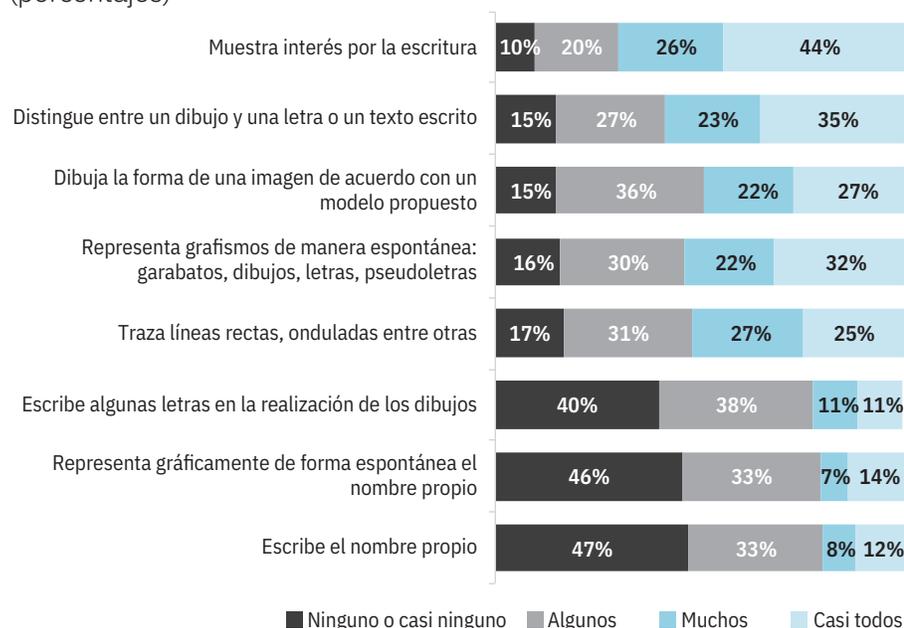
En relación con las tareas asociadas a la memoria de trabajo, los datos sugieren que los dos años de educación preescolar

a distancia y de modalidad combinada impidieron que el personal docente realizara una mediación potenciadora de los procesos cognitivos para desarrollar la memoria de trabajo.

Según Murillo et al. (2023a) la presencia de indicadores del desarrollo motor ofrece datos sobre la integración y adaptación del niño y la niña a su medio. Las personas estudiantes ejercitan el dominio

Gráfico 2.15

Distribución de logro estudiantil en los ítems del área de escritura en el primer año de primaria, según reporte docente^{a/}
(porcentajes)

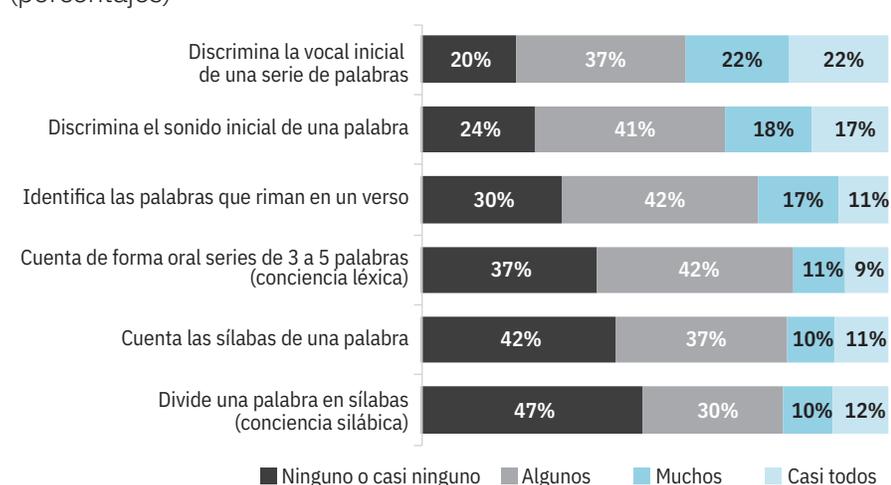


a/ Los datos se obtienen de la Encuesta sobre percepción docente de habilidades al inicio del primer año (Villalobos, 2022c).

Fuente: Murillo et al., 2023a.

Gráfico 2.16

Distribución de logro estudiantil en los ítems del área de conciencia fonológica en el primer año de primaria, según reporte docente^{a/}
(porcentajes)



a/ Los datos se obtienen de la Encuesta sobre percepción docente de habilidades al inicio del primer año (Villalobos, 2022c).

Fuente: Murillo et al., 2023a.

de sí mismas e identifican las habilidades motoras de acuerdo con su edad y las demandas de los retos escolares. Los patrones de movimiento, como caminar con direccionalidad y mostrar un tono muscular adecuado, presentan un nivel de logro grupal superior al 50%, lo que evidencia que las habilidades motoras han ido evolucionando con la edad pese a las limitaciones de un período prolongado de confinamiento en el año 2020. Por su parte, la ejecución de patrones de movimiento con direccionalidad y el asumir una postura correcta requiere de mucha más estimulación, pues su dominio es menor.

Según la consulta realizada a docentes, en el área socioafectiva se encontraron los mejores resultados. De acuerdo con el Programa de Estudio de Educación Preescolar (MEP, 2014b) esta área comprende los procesos de construcción de identidad personal y de socialización. Esta última se describe como las acciones que ayudan a regular la conducta en armonía con las costumbres, las normas sociales y los valores del grupo social. Además, incluye fomentar la interacción social, la cooperación, las normas de convivencia, la empatía, participar con el grupo, valorar la cultura de pertenencia y respetar la diversidad.

Los indicadores de esta área que presentan resultados bajos se asocian a la autorregulación, valorada de forma conjunta a través de los siguientes rasgos:

Reconoce sus derechos y responsabilidades, evidencia la autorregulación de sus impulsos al resolver problemas cotidianos, sigue las reglas establecidas según el contexto de actuación y muestra autonomía en la realización de sus experiencias de la vida cotidiana, todos en proceso de construcción, pero de vital importancia para atender las necesidades del aprendizaje escolar y la integración social. (Murillo et al., 2023a).

De acuerdo con los pilares del aprendizaje expuestos por Dehaene (2019), en especial la atención y el compromiso activo, es evidente que los y las escolares requieren refuerzo permanente de esas cuatro conductas y conocimientos para focalizar la atención y responder de forma activa y plena ante los nuevos

aprendizajes. Por supuesto, esas demandas implican la presencia de un aprendizaje gradual, estructurado, explícito y guiado por personas expertas bien capacitadas.

Figura 2.7

Aprendizajes fundamentales en lectura y escritura para medir la pobreza de aprendizajes, según el Programa de Estudios de Español de I y II ciclos

»

Para más información sobre

PERCEPCIÓN DOCENTE DE HABILIDADES AL INICIO DEL PRIMER GRADO

véase Murillo et al., 2023a, en www.estadonacion.or.cr

Más de la mitad del profesorado de primaria indica que la mayoría de sus estudiantes en cuarto año estaban en situación de pobreza de aprendizajes en 2022

En el país, el 56% del personal docente que participó en la encuesta sobre pobreza de los aprendizajes en personas estudiantes de cuarto grado en 2022 señaló que más de la mitad de sus estudiantes de cuarto año no alcanzaron los aprendizajes fundamentales en lectura y escritura esperados para la población estudiantil de 10 años. Los aprendizajes incluidos en su medición se presentan en la figura 2.7.

El análisis se basó en un índice de situación de pobreza de aprendizajes que varía entre 0 y 100, en el que los valores cercanos a 0 indican que la mayoría de los estudiantes cuenta con los aprendizajes fundamentales en lectura y escritura, mientras que los valores cercanos a 100 indican que la mayoría de los estudiantes se encuentra en situación de pobreza de aprendizajes (gráfico 2.17).

Además, el profesorado expresó que el perfil de sus estudiantes en los dominios de lectura y escritura era deficiente si se comparaba con el de generaciones anteriores. Específicamente, el 82% indicó que sus estudiantes presentaban menores conocimientos en lectura y escritura, mientras que solo el 9% señaló que tenían mayores conocimientos al mostrado por generaciones previas. El porcentaje restante señaló que eran iguales.

Lectura	Escritura
<ul style="list-style-type: none"> • Leen con precisión un texto breve que incluya palabras de todo tipo de sílabas (simples y complejas). • Leen con una fluidez que le permita la comprensión de las ideas presentadas por el autor. • Reconocen el tema central de un texto leído. • Expresan oralmente el significado de un texto leído. • Distinguen entre hechos y opiniones presentes en un texto leído. • Dialogan sobre un texto leído y plantean preguntas sobre aquello no comprendido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escriben con ortografía silábica un texto dictado por la persona docente. • Escriben un texto que comunique algo a alguien. • Escriben la respuesta a preguntas que requieran una explicación. • Escriben un texto con inicio, desarrollo y cierre según la tipología textual solicitada (narrativo, descriptivo, expositivo). • Escriben textos con los signos de puntuación externa (mayúscula inicial y punto y aparte).

Fuente: Murillo, 2023a con base en Murillo et al., 2013.

Procesos de codificación y decodificación sin consolidarse en cuarto año

Los procesos de codificación y decodificación se trabajan de forma paralela en la mediación didáctica durante el primer y segundo año: uno sustenta la consolidación del otro y, en conjunto, afianzan la etapa de “aprender a leer”. Además, sientan las bases necesarias para que los estudiantes se conviertan en lectores competentes y puedan, por consiguiente, “leer para aprender”.

De acuerdo con los porcentajes obtenidos en las respuestas de los docentes, los procesos de codificación y decodificación no se han logrado consolidar completamente a la altura del cuarto grado inicial. Estos resultados son consistentes con lo señalado por el Banco Mundial y Unicef (2022), entidades que indicaron que, durante la pandemia, las personas más jóvenes y en los primeros años

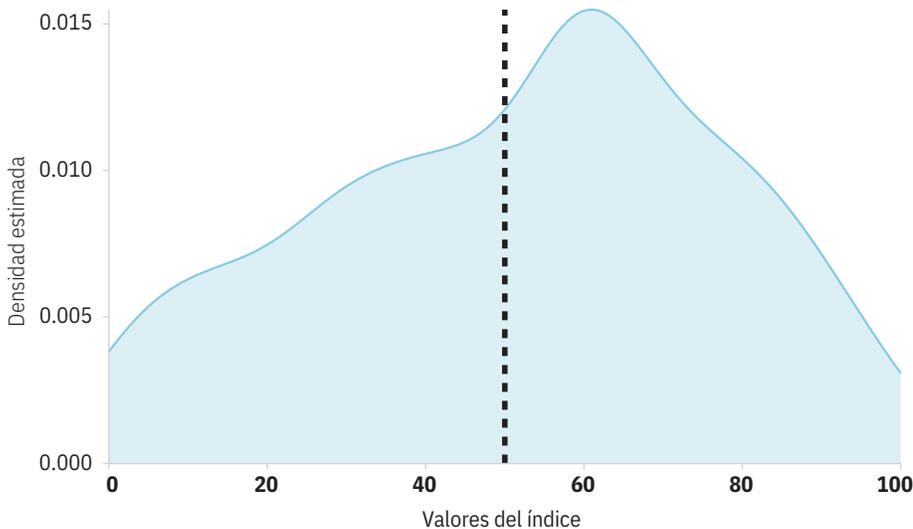
escolares han sido las más afectadas por las pérdidas de aprendizaje.

En cuanto al proceso de codificación, el 63% de los docentes en escuelas ubicadas en la GAM indicaron que sus estudiantes no tenían los conocimientos para escribir con ortografía silábica²¹ un texto dictado por ellos, lo cual representa un nivel muy similar al encontrado en zonas de alta vulnerabilidad social y económica (61%). Por otra parte, en lo que respecta a la decodificación, el 45% de docentes consultados en la GAM manifestaron que dichos estudiantes no leían con precisión un texto breve con palabras simples y complejas. En las escuelas ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad social y económica, este porcentaje fue del 43%.

La gravedad de esta situación radica en que ese porcentaje de niños y niñas no puede acceder de forma autónoma a la lectura comprensiva de los materiales curriculares que requiere para responder a la demanda escolar. En consecuencia,

Gráfico 2.17

Distribución de estudiantes en el índice de situación de pobreza de aprendizajes^{a/}, según la percepción de docentes encuestados^{b/}



a/ El índice toma valores entre 0 y 100. Valores cercanos a 0 indican que las personas docentes consideran que la mayoría de sus estudiantes cuenta con los aprendizajes fundamentales en lectura y escritura. Por el contrario, valores cercanos a 100 indican que la mayoría de sus estudiantes se encuentran en situación de pobreza de aprendizajes.

b/ Los datos se obtienen de las encuestas sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas de la GAM y en zonas de alta vulnerabilidad social y económica (Villalobos, 2022a y 2022b).

Fuente: Barquero, 2023 a partir de Murillo, et al. 2023.

como factores estratégicos en el acto de leer. El segundo considera el conocimiento gramatical, busca la automatización de la lectura e incluye la conciencia fonológica, la decodificación y el reconocimiento visual. Ambos componentes se entrelazan entre sí para favorecer un proceso de lectura óptimo. Si alguno no se integra correctamente con los demás, se afecta el acto de lectura, lo que resulta en una lectura poco habilidosa y con limitadas posibilidades para la comprensión textual profunda.

Según los datos obtenidos de la consulta a docentes, en promedio el 54% considera que sus estudiantes tienen una competencia lectora por debajo de su nivel educativo y edad (gráfico 2.18). Consideran, además, que las principales deficiencias se encuentran en la capacidad para reconocer los temas centrales (62%) y para leer con fluidez (61%).

Otro hallazgo es la notable coincidencia en las respuestas de los docentes, pues señalan una falta de fluidez en la lectura que impide la identificación del tema central y la comprensión global del texto, así como la distinción entre hechos y opiniones. En suma, los datos muestran que la pobreza de los aprendizajes en el contenido curricular de lectura es una realidad para la población infantil de diez años, por lo que se trata de una problemática que urge resolver.

De acuerdo con Murillo et al. (2023b) los materiales que buscan fortalecer la didáctica en el primer nivel de la lecto-escritura inicial requieren de una mediación pedagógica facilitadora, pronta y oportuna. La mediación eficaz logra que los y las escolares automaticen el ensamblaje fonético para la lectura fluida y la comprensión de palabras, oraciones y textos; por ende les permite desarrollar las competencias necesarias para que continúen con los procesos de comprensión siguientes.

Al respecto, Dehaene (2015) explica que la lectura es un proceso complejo que debe ser enseñado y modelado por el docente, sobre todo porque su aprendizaje no es espontáneo o natural, sino que debe ser totalmente explícito y abordado mediante situaciones de aprendizaje significativas. Los principios fundamentales

esta población requerirá de una atención individualizada para completar ese proceso. De lo contrario, corren el riesgo de ser víctimas del sistema de reprobación escolar, el cual oculta, algunas veces, la ineficacia del sistema para responder a la coyuntura específica de enseñanza-aprendizaje o a una situación eventual, pues deposita la responsabilidad en la persona estudiante sin atender sus necesidades particulares.

En vista de que los datos recopilados no permiten conocer el detalle de la situación de cada niño, resulta necesaria una investigación diagnóstica que ofrezca datos curriculares para atender las especificidades requeridas. Es de suma urgencia renovar las prácticas de aula mediante una visión integradora y gradual en la cual la decodificación y codificación textual sean consideradas parte de un conjunto de sub-

procesos que conducen hacia la comprensión lectora y la producción escrita situada (Murillo et al, 2023b).

Estudiantes carecen de habilidades básicas en lectura, según las personas docentes

Las debilidades en el proceso de lectura tienen implicaciones significativas en el rendimiento curricular. Según Montesinos (2019) y Scarborough (2001), una persona lectora competente, que logra una lectura habilidosa (con fluidez y comprensión global del texto), requiere de dos grandes componentes interrelacionados: comprensión del lenguaje y reconocimiento de palabras.

El primero se refiere, entre otros elementos, al léxico, el conocimiento del mundo, los tipos de texto, recursos retóricos y la metacognición, que funcionan

que permiten concretar el desarrollo de la lectura a lo largo de la escolaridad se presentan la figura 2.8.

Docentes manifiestan que sus estudiantes exhiben una competencia en escritura inferior a la esperada para la población de cuarto año

La escritura, al igual que la lectura, no resulta una habilidad natural, por lo que requiere de una mediación didáctica específica. Para aprender el código escrito, se necesita de una instrucción directa que incluye procesos de modelaje y andamiaje. Su concreción reproductiva o productiva demanda una serie de habilidades psicomotrices, lingüísticas y cognitivas que deben contemplarse para garantizar su adecuado aprendizaje. Al respecto, Cuetos (2009) menciona que la escritura es una actividad tan compleja que obliga a la intervención de todas las áreas del cerebro para ejecutar sus diversos procesos: la planificación, las estructuras sintácticas, la recuperación léxica y los procesos motores. Si la población

Gráfico 2.18

Porcentaje de docentes que indican que muy pocos estudiantes poseen las habilidades mínimas en lectura^{a/}. 2022

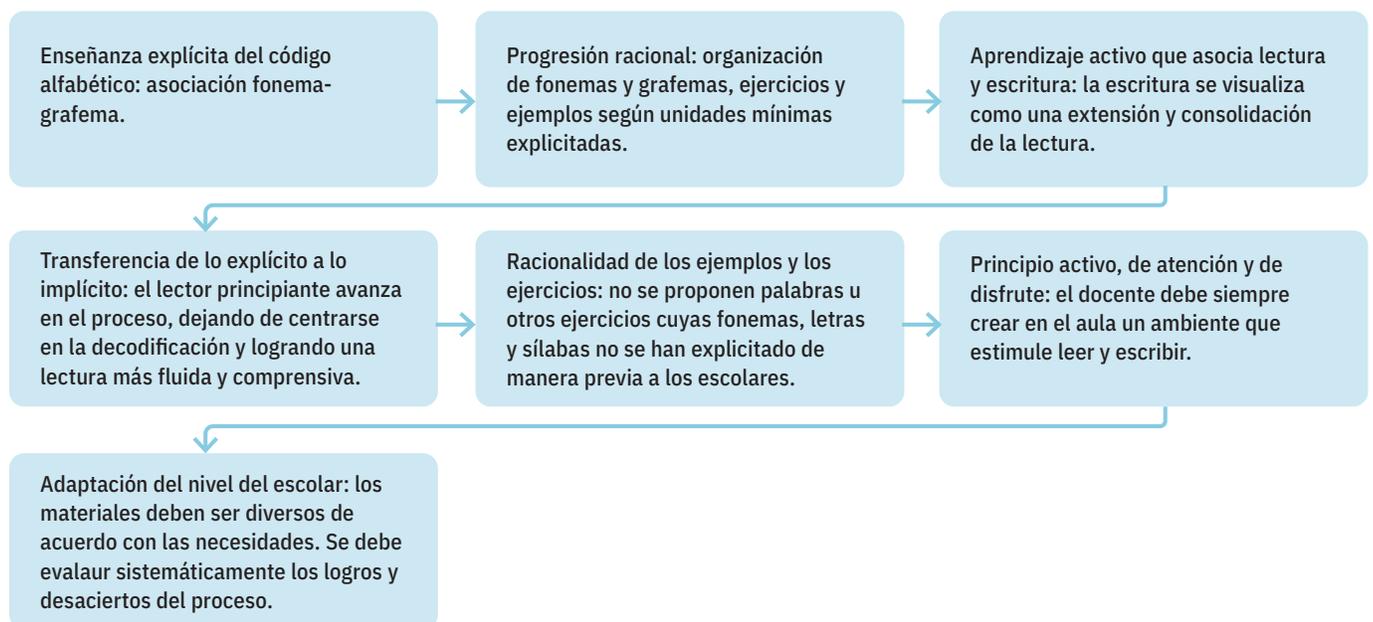


a/ Los datos se obtienen de las encuestas sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas de la GAM y en zonas de alta vulnerabilidad social y económica (Villalobos, 2022a y 2022b). Comprende las categorías de respuesta indicadas en la encuesta: ninguno o casi ninguno, y algunos.

Fuente: Barquero, 2023 con base en Murillo et al., 2023b.

Figura 2.8

Principios fundamentales que permiten el desarrollo de la lectura a lo largo de la escolaridad



Fuente: Barquero, 2023 con base en Murillo et al., 2023b.

escolar presenta dificultades con la escritura ortográfica de las palabras o con el uso adecuado de la puntuación, realmente no podrá responder a la escritura coherente de un texto de acuerdo con las características tipológicas que le solicita la persona docente (Murillo et al., 2023b).

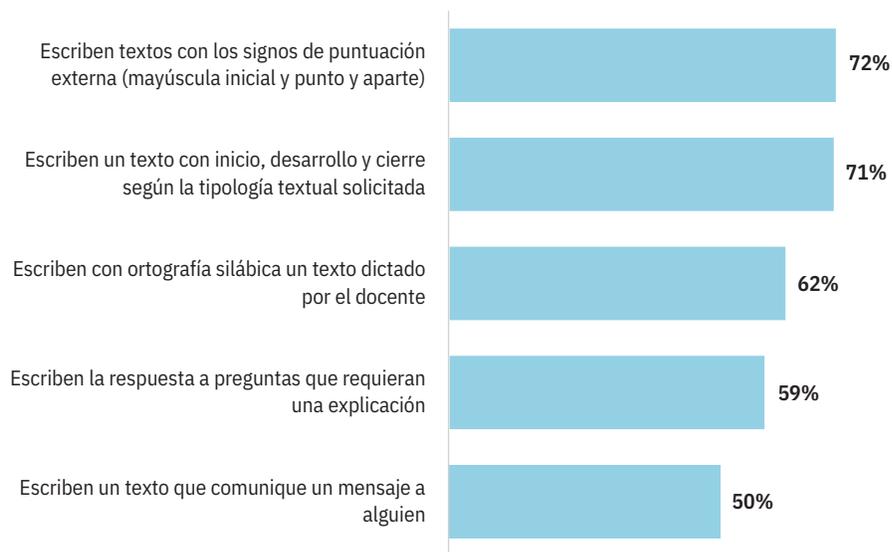
En promedio, el 63% de las y los docentes consultados en 2022 considera que sus estudiantes tienen una competencia en escritura por debajo de su nivel educativo y edad. Perciben que las principales deficiencias se encuentran en la capacidad para escribir textos con signos de puntuación externa (72%) y para escribir un texto con inicio, desarrollo y cierre (71%). Los datos anteriores evidencian bajos niveles de dominio en cuanto a la codificación (gráfico 2.19), lo cual implica que presentan serias dificultades en la realización de la escritura convencional de las palabras. Estas dificultades influyen notablemente en el bajo desempeño para producir textos con puntuación y tipología textual adecuadas. (Murillo et al., 2023b).

La información presentada se constituye como evidencia de la pobreza de aprendizajes en relación con esta habilidad lingüística, lo que amerita una atención urgente para solventar los vacíos y debilidades a través de una intervención formativa. En suma, los datos de las habilidades de lectoescritura en niveles iniciales son alarmantes y justifican la solicitud de un abordaje urgente, individual e integral de los componentes relacionados con la escritura, a fin de que se garantice una instrucción oportuna, por etapas, graduada y pertinente. Resulta necesaria, en consecuencia, una mediación pedagógica explícita del código, la lectura de diversos temas para acrecentar el vocabulario, el uso de organizadores gráficos, el análisis de las características de los textos, la escritura modelada por la persona docente y la gestión de la corrección de los escritos, entre otras acciones planificadas, organizadas y basadas en evidencia.

En este sentido, una experiencia realizada por la Asociación Amigos del Aprendizaje (ADA) a través del concurso "Mi cuento Fantástico" evaluó el impacto de la implementación de una guía

Gráfico 2.19

Porcentaje de docentes que indican que muy pocos estudiantes poseen las habilidades mínimas en escritura^{a/} según los indicadores de pobreza de aprendizajes elaborados^{b/}. 2022



a/ Comprende las categorías de respuesta indicadas en la encuesta: ninguno o casi ninguno, y algunos.

b/ Los datos se obtienen de las encuestas sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas de la GAM y en zonas de alta vulnerabilidad social y económica (Villalobos, 2022a y 2022b).

Fuente: Barquero, 2023 con base en Murillo et al., 2023b.

para docentes en el proceso de escritura narrativa que tenía el objetivo de brindar apoyo en la mediación pedagógica. Los resultados de esta experiencia se presentan en el recuadro 2.9.

Para más información sobre

PERCEPCIÓN DOCENTE DE HABILIDADES EN CUARTO AÑO
véase Murillo et al., 2023b, en www.estadonacion.or.cr

Deterioro de las oportunidades de desarrollo profesional para docentes

El desarrollo profesional docente en el sistema educativo es un tema crucial para garantizar una educación de calidad y brindar oportunidades de aprendizaje significativas a los y las estudiantes.

Se trata de un eje central para mantener actualizadas sus habilidades pedagógicas, estar al tanto de las últimas tendencias didácticas y promover una enseñanza efectiva. A través del aprendizaje continuo, el cuerpo docente puede adaptarse a las necesidades de sus estudiantes y a un entorno educativo en constante evolución.

Capacitar y actualizar al cuerpo docente para la mejora del sistema de educación pública es una tarea necesaria y un desafío permanente del MEP y sus colaboradores. El Ministerio debe asegurar una oferta de formación y el seguimiento correspondiente, pues para cualquier política educativa y sus objetivos, las personas docentes son quienes finalmente apoyan y brindan los ejemplos prácticos de dicha aplicación; en otras palabras, es el personal docente quien lleva las propuestas a la realidad de la vida educativa (Müller-Using et al., 2023).

Sin embargo, en los últimos años, se ha

Recuadro 2.9

Estrategias para mejorar la escritura narrativa en las aulas: el concurso “Mi Cuento Fantástico y su Guía Docente”

La escritura es una competencia crucial para el desenvolvimiento de las personas en la sociedad actual, tanto en el ámbito educativo, como en el personal, laboral y ciudadano. Pero escribir y leer no se adquieren espontáneamente, sino que deben enseñarse de manera intencional y sistemática.

Desde el 2012, la Asociación Amigos del Aprendizaje (ADA) y el MEP organizan el concurso de escritura Mi Cuento Fantástico (MCF), el cual motiva a escolares provenientes de todo el país a compartir sus historias mediante la escritura y a leer las de otros. En total, han participado más de 105.000 estudiantes, 6.200 docentes y 1.200 escuelas.

MCF promueve la escritura narrativa, que es un componente crucial de los Programas de Estudio de Español vigentes. No obstante, grupos focales de docentes han expresado que les cuesta motivar y guiar a sus estudiantes para que escriban historias. Por ello, se realizó una investigación piloto con el fin de ayudar en la mediación didáctica del proceso de escritura narrativa a través de una guía para docentes en el marco de la elaboración de las historias que se deseen presentar a MCF. En ella participaron 15 docentes de cuarto y sexto año y 177 estudiantes de 8 escuelas del Valle Central.

Se realizaron entrevistas a docentes en dos momentos distintos, así como observaciones de aula, y un grupo focal para recuperar conclusiones y sugerencias. Un grupo de docentes trabajó con la guía original existente para MFC y otro, con una versión mejorada. En el caso de las personas estudiantes, se realizaron dos muestras de escritura: una diagnóstica anterior a la

intervención docente y otra final, ambas como reacción a un estímulo gráfico –fotografía o dibujo– para inducir la redacción narrativa. Se analizaron indicadores como el número de palabras producidas por estudiante a fin de comprobar si hubo algún efecto en su escritura entre las dos muestras.

Se encontró que emplear la guía original produjo un crecimiento promedio de 22 palabras entre la narrativa previa y la final, mientras que, con la guía mejorada, tal aumento fue de 51 palabras en promedio. Esto representa un logro destacable en producción de lenguaje, pues la guía mejorada la aumentó en 25% comparada con la original. En general, la investigación encontró que:

- El estudiantado tiene pocas oportunidades de escribir textos propios.
- Las docentes consideran que la falta de práctica en escritura hace que les sea más difícil participar en MCF.
- Todas las docentes expresaron dificultades para encontrar estrategias efectivas y materiales didácticos para apoyar la práctica de escritura independiente con más frecuencia en las aulas.
- Las docentes valoran todos los materiales didácticos que se les brinden. Las dos guías fueron valoradas positivamente por quienes las usaron, aunque hubo especial énfasis en la guía mejorada.
- Las personas docentes reconocen que cuentan con poca formación para promover la escritura, así como falta de acceso a materiales para sus clases.

Fuente: Rodino y McIntyre, 2023.

observado una disminución en el financiamiento para el desarrollo profesional, el cual pasó de 4.112 millones en 2019 a 551,3 millones de colones en el 2023. Esto ha impactado en la cantidad, diversidad y tipo de oportunidades de desarrollo profesional disponibles a través del Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) (gráfico 2.20). Por ejemplo, entre 2019-2022 la cantidad de cursos para funcionarios del MEP se redujo en un 63% y los talleres en un 78,3% pese a la implementación de modalidades no presenciales, autocapacitaciones/autoformaciones y a distancia. Además, el tiempo de duración promedio de las actividades bajó prácticamente en todas.

Lo anterior ha generado un impacto negativo en el desarrollo profesional docente. Como resultado, muchos encuentran barreras para acceder a programas de actualización y perfeccionamiento, lo que afecta directamente su capacidad para brindar una educación de calidad.

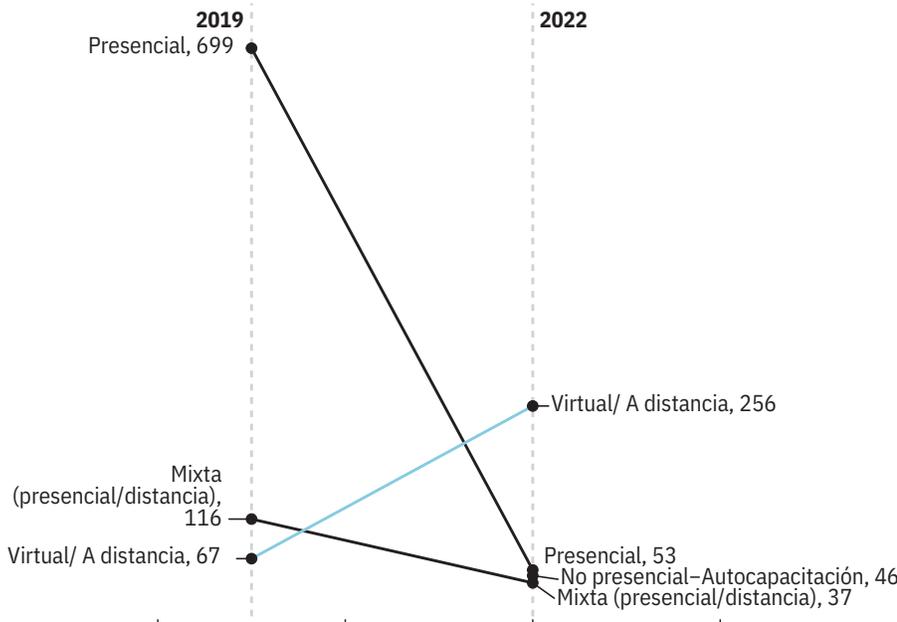
En este contexto, si bien la oferta virtual brinda flexibilidad y acceso a recursos educativos en línea, también plantea desafíos significativos para las personas docentes. La transición a la enseñanza virtual requiere de habilidades y competencias específicas que no todo el personal posee en la misma medida. Además, la falta de recursos tecnológicos y conectividad en algunas áreas del país limita el acceso equitativo a la formación virtual, lo cual agrava las desigualdades educativas existentes (PEN, 2021).

Según Müeller-Using et al. (2023), el desarrollo de una estrategia eficaz que incluya una oferta masiva de capacitación docente en modalidad virtual o bimodal debe considerar indicadores de calidad, tanto de la oferta de los cursos como de criterios pedagógicos, funcionales, tecnológicos y de tiempo como los señalados por Alemán (2015)²². Además, la planificación de la oferta debe estar vinculada con las necesidades de las personas docentes y con las metas de transformación y desarrollo educativo continuo.

A pesar de que los medios virtuales ofrecen oportunidades para realizar capacitaciones remotas, masivas y

Gráfico 2.20

Actividades de desarrollo profesional^{a/} canalizada a través del Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) según estrategia metodológica



a/ Incluye las actividades dirigidas a los diferentes estratos y clases de puestos que componen la nómina del MEP.

Fuente: Murillo, 2023a con datos de IDP-UGS, 2019 y 2022.

personalizadas, en los últimos años han surgido desafíos y retos para la capacitación docente. En primer lugar, se cuenta con poca regulación y control de calidad sobre la oferta existente en el mercado. En segundo lugar, se ha dado una pérdida de incentivos desde la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con la cual algunas capacitaciones ya no tendrían valor como puntos de carrera profesional. En tercer lugar, las capacitaciones no son obligatorias y existe una negativa a ofrecer permisos de asistencia durante la jornada laboral estipulada en la circular IDP-DE-025-2022. Por ejemplo, los gráficos 2.21 muestran el descenso en la cantidad de participantes promedio y la tasa de participación en cursos de la FOD-IDP en el período 2014-2022.

Para Müller-Using et al. (2023), las posibilidades de convocar a docentes a capacitaciones presenciales enfrentan un dilema: según los lineamientos del MEP,

ninguna persona docente se puede convocar en horario laboral y tampoco se puede obligar a participar fuera de la jornada. Así, toda la formación del profesorado se deja a la buena voluntad de cada docente, lo cual es limitante para alcanzar los objetivos de educación y desarrollo que necesita el país, debido a factores como las cargas tanto docentes como administrativas y las estrategias de capacitación que no cumplen con los indicadores de calidad mencionados.

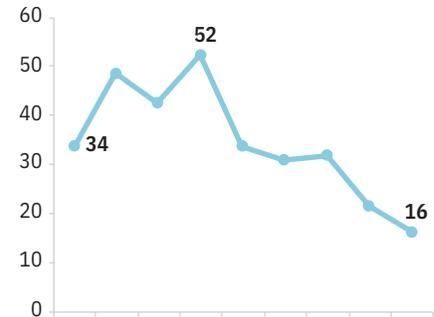
Incumplimiento de acuerdos estratégicos comprometen el avance en las aspiraciones nacionales para una escuela del siglo XXI

La anterior edición de este Informe señaló la necesidad de avanzar en un “Acuerdo Nacional para la Educación” e hizo un llamado a renovar un pacto fundacional de la sociedad costarricense,

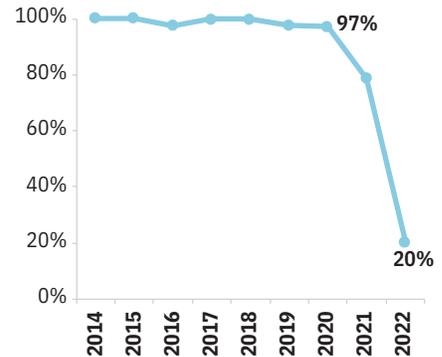
Gráfico 2.21

Participante promedio por grupo en cada actividad y tasa de participación en las capacitaciones de la FOD-IDP

a) Participantes promedio por grupo



b) Tasas de participación^{a/}



a/ La tasa de participación se calcula como la cantidad de participantes entre el total de personas invitadas a participar en las actividades.

Fuente: Müller-Using et al. 2023, con datos de FOD-IDP.

pues “la educación universal y de buena calidad, al acceso de todas las personas es una clave para el desarrollo y la democracia” (PEN, 2021). También, recalcó que dicho acuerdo iba más allá de la firma de un documento por parte de los actores sociales, políticos e institucionales relevantes en el quehacer educativo.

En este sentido, a lo largo de varias ediciones, el Informe Estado de la Educación ha dado seguimiento a áreas específicas que, de acuerdo con la evidencia recolectada, son clave para que el sistema educativo nacional avance de manera rápida y sustancial en materia de calidad

y pertinencia. Algunos ejemplos de estas áreas son: la ampliación de las escuelas que ofrecen el currículo completo en Primaria, el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, la modernización del sistema de contratación docente, el bilingüismo, la planificación la infraestructura educativa y el fortalecimiento de las competencias digitales.

Sin embargo, un elemento común es el poco avance logrado en dichas áreas, pese a la existencia de distintos tipos de acuerdos, como leyes, decretos ejecutivos, acuerdos del CSE e iniciativas ministeriales que, independientemente del factor, dejan de cumplirse e impiden avanzar con mayor celeridad en las aspiraciones nacionales para impulsar una escuela del siglo XXI.

Se frena la expansión de centros educativos que ofrecen el currículo completo en primer y segundo ciclo

Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Educación* plantearon la necesidad de ampliar la red de centros educativos públicos de primer y segundo ciclo que ofrecieran a las niñas y niños las diferentes asignaturas del currículo establecidas en el acuerdo 34-97 del CSE. Se ha señalado que este es uno de los temas inaplazables para un país que busca mejorar la calidad educativa, disminuir las asimetrías en la oferta en las edades iniciales y así construir bases sólidas en los aprendizajes para que las personas estudiantes puedan atender los desafíos en los ciclos posteriores.

Navarro et al. (2023) analizaron la importancia de las asignaturas complementarias para formar una persona ciudadana competente y global en el siglo XXI (recuadro 2.10). El estudio señala que, desde el 2006, el MEP y el CSE impulsaron y desarrollaron una reforma curricular que tuvo entre sus objetivos principales robustecer la formación integral de las personas estudiantes mediante el equilibrio entre la formación académica, la técnica-profesional y la humana integral. Además de reformar los programas de las materias básicas y técnicas con los que se buscó promover habilidades clave del siglo XXI (como la resolución

Recuadro 2.10

Importancia de las asignaturas complementarias para el aprendizaje de un ciudadano

Las asignaturas complementarias cumplen un rol fundamental en el aprendizaje y desarrollo de las estudiantes. Desde 1997, el Consejo Superior de Educación (CSE) aprobó el plan de estudios vigente en Primer y Segundo Ciclo, el cual está integrado por Matemáticas, Educación Científica, Estudios Sociales, Español, Educación Agrícola, Lengua Extranjera (inglés, francés y otras), Laboratorio de Informática, Educación Física, Educación Musical, Artes Plásticas, Educación Religiosa, Educación para el Hogar/Artes Industriales (CSE, 1997). En 2012, mediante el Acuerdo 04-22-2012 el CSE reformó el plan para integrar la Educación Agrícola como parte de Ciencias y aumentar las lecciones de esta asignatura de 4 a 6 semanales.

Artes plásticas: se considera al arte como promotor de la integración y la cohesión social para construir responsabilidad hacia los problemas colectivos, así como para la búsqueda de soluciones y el planteamiento de propuestas creativas e innovadoras (MEP, 2013a). Hace énfasis en la práctica individual y colectiva que facilita el desarrollo de los valores y las actitudes. También, se orienta al desempeño, el cual potencia y transforma los procesos fisiológicos, cognitivos, creativos y sociales inherentes al desarrollo del estudiantado de primaria.

Educación Musical: propicia la sensación de disfrute y facilita el desarrollo integral de la persona a nivel socioafectivo. También permite el vínculo y la puesta en práctica de relaciones interpersonales que incluyen a todos y todas en un grupo y conduce a la espontaneidad, la creatividad y la autoexpresión. A su vez, facilita los procesos de inclusión y adaptación social, el sentido de pertenencia a un grupo y la responsabilidad comunitaria, lo que favorece la seguridad en sí mismo y el respeto

a la opinión de las demás personas. Educación Física: se concibe como una asignatura que promueve una mayor diversidad y calidad en el movimiento de las personas y responde a las necesidades que plantean los retos ambientales, sociales, económicos y políticos del mundo futuro (MEP, 2013b). El entorno educativo fortalece el estilo de vida saludable, por lo que se requiere desarrollar los saberes, las habilidades, destrezas, hábitos y valores que garanticen una actuación sana y productiva.

Educación para la vida cotidiana: el estudiantado percibe, atiende normas, aprende actitudes y favorece de manera exitosa las conductas con respecto a la resolución de situaciones. El aprendizaje y desempeño de las actividades de la vida cotidiana buscan el bienestar integral del estudiantado en el ámbito escolar, familiar y comunal. Se requiere conocer sobre los “derechos humanos, igualdad de género, interacción de la familia con la comunidad, desarrollo sostenible, calidad de vida” y a su vez se considera que “temáticas básicas como familia, alimentación, desarrollo humano y sexualidad deben enrumbarse a las necesidades de la sociedad actual” (MEP, 2017).

Artes industriales: El estudiantado aprende de la acción práctica y de lo relacionado con su contexto, por lo que será capaz de generalizar la experiencia aprendida en sus actividades personales, familiares, escolares o comunales.

Educación Religiosa: contribuye a la formación integral de la persona y la sociedad. Desarrolla acciones educativas, religiosas y evangelizadoras como parte integral del proceso personal, social, cultural y ético. Promueve una visión cristiana del ser humano, de la cultura y del mundo.

Fuente: Navarro et al., 2023.

de problemas, comprensión lectora y la comunicación, la indagación científica y trabajo colaborativo), también se aplicaron cambios orientados a promover destrezas y habilidades en la Educación Musical, las Artes Plásticas, la Educación Física, la Vida Cotidiana (anteriormente denominada Educación para el Hogar), las Artes Industriales y la Afectividad y la Sexualidad (MEP, 2014a).

De acuerdo con Navarro et al. (2023) la reforma curricular se consolidó como política de estado en el país por su continuidad y el hecho de que distintas administraciones gubernamentales la mantuvieron, ampliaron y profundizaron en consonancia con las tendencias educativas mundiales. Estas tendencias planteaban la necesidad promover una nueva ciudadanía global y competente del siglo XXI, capaz de desarrollar las habilidades superiores del pensamiento, así como saberes y experiencias que fomentaran un aprendizaje para toda la vida y el aprender a convivir, para lo cual la resignificación de las materias complementarias como parte del currículo fue una tarea clave.

La meta definida en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) era alcanzar una proporción del 33% escuelas en modalidad de horario regular. Sin embargo, la pandemia frenó el proceso de expansión y la meta no se cumplió. En 2022, la proporción de centros educativos con esta oferta fue de 8,6% (317 escuelas), es decir, 81 escuelas más que en 2018, lo cual resulta insuficiente a la luz del plazo de diez años que estableció el CSE en 1997 para extender el currículo completo a la totalidad de las escuelas del país (CSE, 1997). Entre las razones que explican el incumplimiento están las carencias de infraestructura y mobiliario, la ubicación geográfica, el tamaño de la matrícula, la falta de docentes en las materias especiales o la disponibilidad horaria. Debido a estos factores, la mayoría de los niños y niñas asiste a centros educativos que trabajan con jornadas inferiores a la establecida por el CSE.

Los centros educativos que operan con modalidad de horario regular presentan ventajas con respecto a los que operan

en horario alterno. Por ejemplo, el hecho de que trabajan en una sola jornada, que las personas estudiantes reciben 43 lecciones semanales de 40 minutos y que se cubren todas las asignaturas del currículo incluyendo Educación Musical, Educación para el Hogar o Artes Industriales, Educación Religiosa, Artes Plásticas, Educación Física e Inglés. En el caso de Educación para el Hogar y Artes Industriales, se imparten de manera conjunta, de manera que cada grupo es dividido en dos y cada uno de ellos recibe una asignatura por semestre. Para los centros educativos que ofrecen el Laboratorio de Informática, se toma una lección de Español y una de Matemáticas (MEP, 2016).

El reto de universalizar las escuelas en horario regular es muy amplio y difícil de alcanzar en el corto plazo, sobre todo bajo el escenario fiscal, presupuestario y de voluntad política educativa que enfrenta el país. En este sentido, el análisis de la cobertura por asignaturas realizado por Navarro et al. (2023) permite documentar cuál es el estadió para cada una de ellas a fin de proponer abordajes distintos.

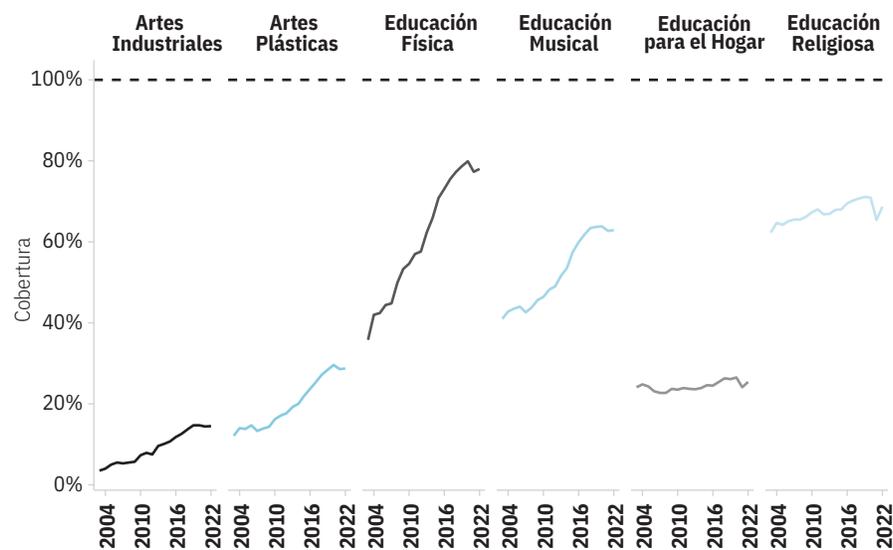
Desde una mirada de largo plazo, la cobertura por estudiante en asignaturas especiales o complementarias aumentó en el período 2003-2022. En esos años, los mayores avances se dieron en Educación Física, donde la cobertura pasó de 35,8% a 78,0%, y en Educación Musical, en la que avanzó de 41% a 62,9%. Educación Religiosa es una de las asignaturas mejor posicionadas en el período analizado, pues el promedio oscila alrededor del 67,2%. Sin embargo, menos del 30% de las personas estudiantes recibieron las asignaturas de Artes Industriales, Artes Plásticas y Educación para el Hogar en 2022 (gráfico 2.22).

Estos datos evidencian la necesidad de acciones prontas y eficaces que permitan avanzar en la ampliación de las coberturas de las disciplinas actualmente vigentes. Un análisis de conglomerados realizado por Navarro et al. (2023) permite identificar tres perfiles de las escuelas del país según las características de la malla curricular que ofrecen y su ubicación (figura 2.9).

La distribución espacial de los conglomerados muestra patrones claramente definidos (Mapa 2.1). El primer

Gráfico 2.22

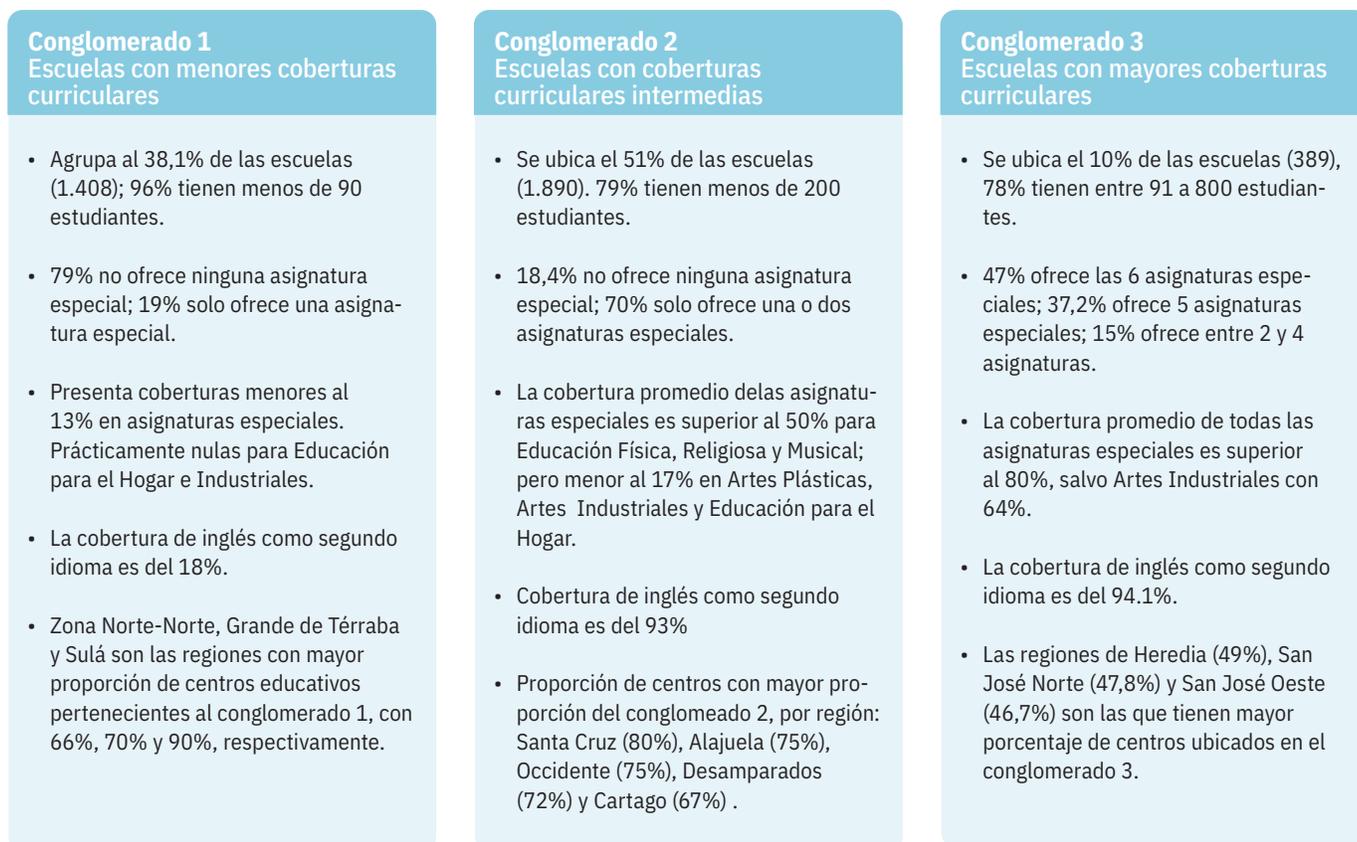
Evolución de la cobertura en asignaturas complementarias o especiales en primaria



Fuente: Navarro et al., 2023, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Figura 2.9

Perfil de los conglomerados de escuelas^{a/} según las coberturas curriculares ofrecidas en asignaturas especiales. 2022



a/ Solo incluye centros educativos públicos de primer y segundo ciclo.

Fuente: Navarro et al., 2023 con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

conglomerado, es decir, el que agrupa las escuelas con menores coberturas curriculares, predomina en zonas fuera de la Gran Área Metropolitana. Este mismo comportamiento se observa en el segundo conglomerado que posee coberturas intermedias, pero, a diferencia del anterior, sí hay una agrupación importante de centros educativos en la GAM. Finalmente, el tercero, con las mayores coberturas curriculares, se ubica predominante en la GAM, lo cual es un reflejo de las desigualdades educativas inmersas en el contexto costarricense.

En suma, este análisis muestra que los desafíos que enfrenta la universalización del currículo completo no son homogéneos y, como tales, requieren de estrategias de acción diferenciadas que equilibren las oportunidades de acceso

y calidad educativa con el fin de sentar bases sólidas durante la etapa escolar. Aunque los desafíos son amplios, el estudio muestra que es posible avanzar con los centros educativos que requieren acciones de política educativa prioritaria, o sea, los del conglomerado 2. Hacerlo implica, sin embargo, que el MEP lo establezca como una prioridad y promueva su implementación.

Se estancó la ampliación de colegios técnicos, lo cual limita el acceso en distritos con Índice de Desarrollo Social bajo

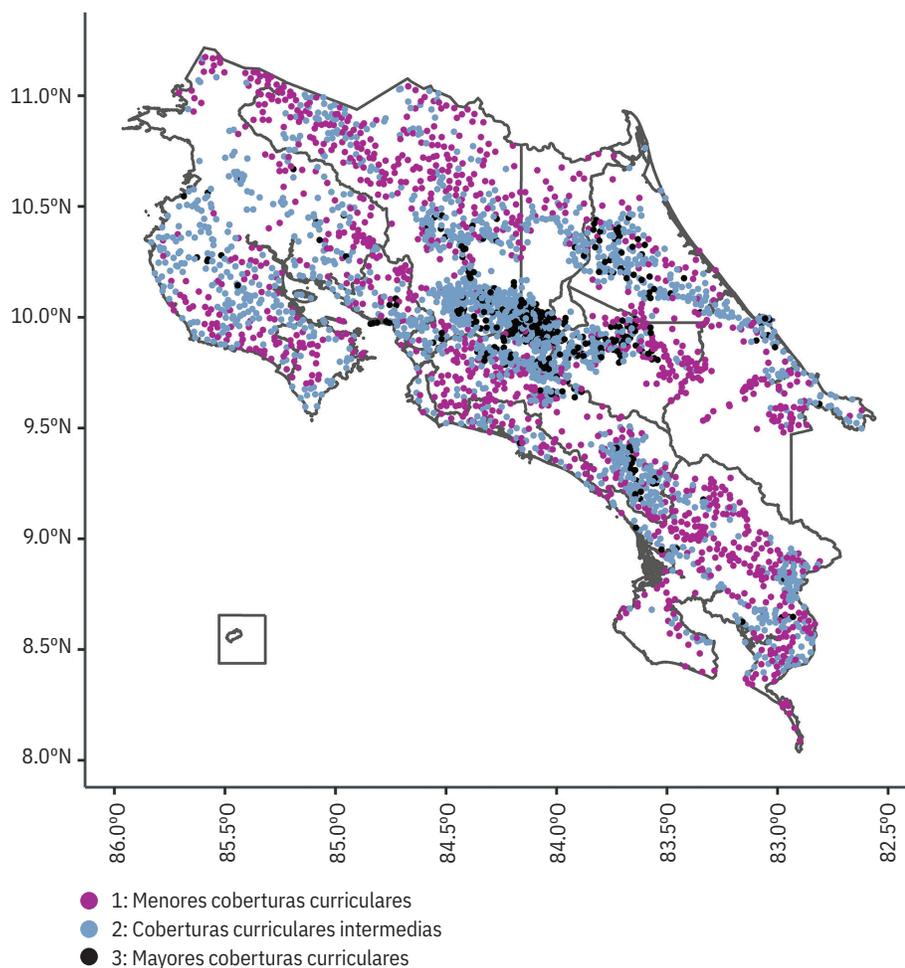
En diversas ediciones del Informe Estado de la Educación se ha señalado la importancia que tiene para Costa Rica el fortalecimiento de la Educación Técnica y la Formación Profesional (ETFP), modalidad que brinda a las y los jóvenes una salida alternativa para ingresar al mercado laboral o continuar estudios universitarios en sus áreas de interés (PEN, 2017). Además, la ETFP juega un rol fundamental en el desarrollo del país como un instrumento capaz de incrementar los niveles de calificación y productividad de la fuerza laboral (PEN, 2015). Sin embargo, persisten desafíos que se analizan a continuación.

Para más información sobre

ESCUELAS DE HORARIO REGULAR

véase Navarro et al., 2023 en www.estadonacion.or.cr

Mapa 2.1

Costa Rica: prevalencia de conglomerados de escuelas^{a/} según la malla curricular ofrecida. 2022

a/ Solo incluye centros educativos públicos de primer y segundo ciclo.

Fuente: Navarro et al., 2023 con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

El primero se relaciona con lograr el aumento en la cobertura y calidad de la EFTP. En el período 2011-2014, hubo una expansión importante de esta modalidad, mediante la creación de 117 servicios²³ gracias a la creación de nuevos colegios, conversión de centros académicos a técnicos y apertura de secciones nocturnas (PEN, 2019). No obstante, desde el 2014 solo dos centros fueron creados y la cantidad se estancó en 135 colegios técnicos diurnos y dos nocturnos. En 2018, se realizó un esfuerzo por ampliar la oferta a través de 16 Institutos Profesionales

de Educación Comunitaria (IPEC) y Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea) pero el número no ha cambiado desde entonces²⁴.

Lo anterior repercute en el peso de la educación técnica dentro de la matrícula en el sistema educativo tradicional, la cual se ha mantenido alrededor del 30% en el último quinquenio (40% para la Educación Diversificada y 23% en Tercer Ciclo; gráfico 2.23), pese a que el MEP había planteado como proyecto estratégico para el período 2018-2022, fortalecer los Colegios Técnicos Profesionales

(CTP) mediante la implementación de un programa de estudios adaptado al Marco Nacional de Cualificaciones y el aumento de su peso del 29% al 40% (MEP, 2019).

Además, el problema de la cobertura y calidad de la educación técnica incide en la persistencia de brechas geográficas. En el 2022, la CGR emitió un Informe de auditoría sobre la eficiencia y eficacia del Servicio de Educación Técnica prestado por el MEP mediante CTP diurnos. En dicho informe, la CGR señala que las personas estudiantes provenientes de distritos con un Índice de Desarrollo Social (IDS) bajo o muy bajo²⁵ tienen menores posibilidades de acceder a las mismas condiciones de aprendizaje que personas que asisten a los centros educativos ubicados en distritos con un IDS alto, lo cual limita el acceso igualitario a una formación técnica de calidad (CGR, 2022b). En el recuadro 2.11 se presentan algunos de los principales hallazgos y conclusiones del informe N° DFOE-CAP-IF-00010-2022.

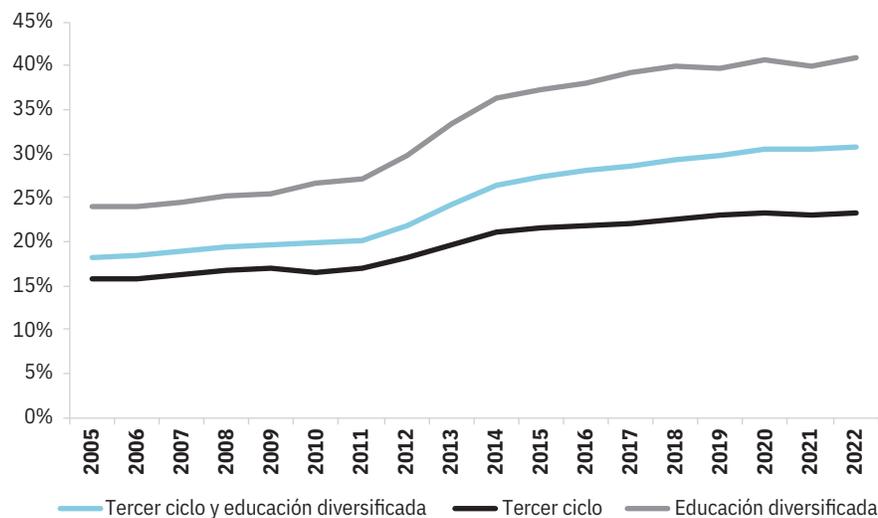
Para atender los problemas señalados, la CGR giró al MEP un conjunto de disposiciones y le solicitó una serie de estrategias con objetivos, plazos, recursos, indicadores de resultados y mecanismos de seguimiento. Al 30 noviembre del 2022, la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras del Ministerio entregó a la CGR las primeras hojas de rutas de atención a las distintas disposiciones (E: Masís, 2023).

Otro de los desafíos se relaciona con los avances en la educación dual²⁶. En 2019, entró en vigor la Ley de Educación y Formación Técnica Dual, N° 9728, la cual tiene entre sus objetivos el dotar a las personas estudiantes de las competencias, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que les permitan su incorporación y adaptación a un mundo laboral cambiante (artículo 3, inciso a). Pero tampoco ha habido avances significativos en este sentido.

En 2022 la DETCE-MEP reportó dos programas educativos aprobados por el CSE (Electrónica Industrial y Desarrollo WEB) con 19 estudiantes matriculados²⁷; además, siete programas estaban en proceso de diseño y uno pendiente

Gráfico 2.23

Porcentaje que representa la educación técnica en la matrícula del sistema tradicional, según ciclo



Fuente: Murillo, 2023a, con datos del Departamento de Análisis Estadístico de MEP.

de aprobación. En ese mismo año, el INA tenía matriculadas a 71 personas en cuatro programas: Operaciones de asistencia en la cocina, Operación de procesos productivos, Mantenimiento industrial y Electrónica (CAP-EFTP-Dual, 2023). De acuerdo con la OCDE (2023), la implementación de programas educativos duales debe supervisarse de cerca para garantizar que se produzcan los resultados esperados y que se aborden las debilidades mediante el ajuste de la normativa y la legislación.

Por otra parte, el financiamiento de los gastos de operación que enfrentan los CTP se posiciona como otro desafío. Específicamente, el reto está en la distribución de recursos a través de las juntas administrativas y de educación, regulada mediante las leyes 6746 y 7372. En conjunto, estas entidades pasaron de 10.621 millones de colones en 2015 a 9.444 millones de colones en 2022; es decir, tuvieron una reducción del 11%²⁸.

Recuadro 2.11

Servicio de Educación Técnica del MEP con avances lentos y desiguales, según la Contraloría General de la República

El *Informe de auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia de la educación técnica secundaria a cargo del MEP* (N° DFOE-CAP-IF-00010-2022) tuvo como objetivo determinar la eficiencia y eficacia del servicio de educación técnica prestado por el MEP mediante los Colegios Técnicos Profesionales diurnos. El período evaluado comprendió del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021. Entre los principales hallazgos y conclusiones destacan las siguientes:

- El servicio de educación técnica satisface parcialmente la necesidad pública de habilitar a estudiantes de Tercer Ciclo y Educación Diversificada para desempeñar actividades laborales especializadas, en virtud de que no se ajusta totalmente a las necesidades del mercado para la inserción laboral y muestra un bajo nivel de incidencia en poblaciones ubicadas en distritos con menor índice de desarrollo social.

- La prestación de ese servicio muestra brechas entre la población estudiantil y los colegios de acuerdo con su ubicación geográfica, oferta curricular, aprendizaje de un segundo idioma, acceso a internet y ejecución de los recursos para adquirir materiales, herramientas, equipos y maquinaria.
- Existen brechas geográficas y de género en la incorporación de personas egresadas al mercado laboral y en la continuación de estudios superiores tanto en la especialidad de la cual egresaron o en una afín.
- En materia de eficiencia del servicio, se identifica una tendencia global hacia la mejora en el uso de los recursos que se refleja en la reducción de los tiempos en que se gradúan los y las estudiantes y de la exclusión estudiantil en los colegios técnicos. Esta eficiencia, sin embargo, es desigual entre regiones, pues los Colegios Técnico Profesionales diurnos ubicados en las regiones Huetar Norte, Brunca, Pacífico

Central y Huetar Caribe utilizan más recursos para graduar estudiantes y presentan menor capacidad de recibir a nuevos estudiantes respecto a los centros educativos localizados en la región central.

- En relación con la vinculación de los programas con las necesidades del sector productivo, el MEP cuenta con una “Ruta de Trabajo para el diseño curricular de programas de estudio alineados a estándares de cualificación del nivel 4 del MNC-EFTP-CR-DETCE-MEP”. Esta ruta establece el cronograma a partir del cual se ha planificado modificar los programas de estudio según el Marco Nacional de Cualificaciones.

Fuente: Román, 2023 con base en CGR, 2022b.

Como se muestra en el gráfico 2.24, aunque aumentaron las transferencias provenientes de la Ley 7372, estas no compensan la caída del 60% de las transferencias relativas a la Ley 6746 entre 2017-2022. No obstante, corresponderá a futuras investigaciones profundizar sobre los efectos de la situación descrita en áreas como infraestructura y equipamientos de comedores.

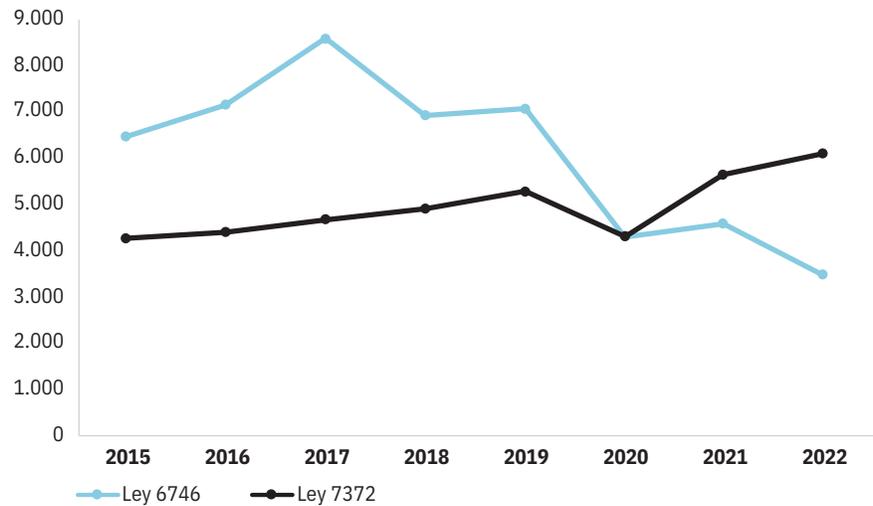
Donde sí hay evidencia de avances importantes es en el Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación Técnica y la Formación Profesional (MNC-EFTP-CR), el cual surgió en el 2016 ante la necesidad de contar con parámetros que regularan la oferta técnica, tales como niveles de escolaridad mínimos, duración de los programas educativos, pertinencia con la demanda de los sectores productivos, transparencia en el planteamiento de las competencias que desarrollan las personas, entre otros. Desde entonces, la unión de esfuerzos de distintos actores del subsistema de la Educación y Formación Técnica Profesional ha permitido que el país cuente con una estructura reconocida nacionalmente, que norma las cualificaciones técnicas y competencias asociadas con el fin de orientar la formación, promover la articulación entre los niveles, el reconocimiento de los aprendizajes, así como la movilidad a través de las rutas formativas de acuerdo con la dinámica del mercado laboral.

Los esfuerzos se han orientado hacia la atención de áreas prioritarias distribuidas en distintos sectores productivos nacionales. La metodología para la identificación de cualificaciones técnicas involucró a actores representativos de los sectores empresarial y académico, los cuales trabajaron de forma colaborativa en el proceso de creación de los estándares respectivos. Las alianzas público-privadas e interinstitucionales han permitido avanzar en el reconocimiento de la demanda de ocupaciones y funciones asociadas para el posterior planteamiento de las competencias y resultados de aprendizaje, un insumo central que permite el diseño de programas educativos y la evaluación de aprendizajes previos. A la fecha de publicación de este Informe, se han elaborado 274 estándares de cualificación

Gráfico 2.24

Montos transferidos a los colegios técnicos profesionales concierne a las leyes 6746 y 7372

(millones de colones)



Fuente: Murillo, 2023a con datos de DETCE, 2023.

en los siguientes campos disciplinares según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-2013): educación; artes y humanidades; ciencias sociales, periodismo e informática; administración de empresas y derecho; tecnologías de la información y la comunicación; ingeniería, industria y construcción; agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria; salud y bienestar y servicios (DA-OPES-Conare, 2023b).

La implementación del MNC-EFTP-CR ha permitido que la oferta de carreras técnicas en el país se alinee con los niveles y descriptores establecidos para que puedan denominarse “técnicos”. El MEP, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Consejo Nacional de Rectores (Conare), la Unión de Rectores de las Universidades Privadas (Unire) y Cámara Nacional de Educación Privada (Canaep Parauniversitarias), así como otras entidades de formación privadas han iniciado un proceso de reforma en sus mallas curriculares a partir de un enfoque basado en competencias y según lo establecido en el Marco.

Dicha reforma ha estado acompañada de cambios no solo en la oferta, sino también en la normativa y procesos de dichas entidades, lo cual favorece que se

implementen las acciones requeridas para una verdadera transformación curricular de la Educación y Formación Técnica Profesional. En 2023, al momento de edición de este capítulo, había 256 programas educativos alineados al MNC-EFTP-CR, correspondientes a 82 entidades académicas, tanto públicas como privadas²⁹. Sin embargo, la consolidación de este Marco enfrenta distintos desafíos que se sintetizan en el recuadro 2.12.

Se retrasa la implementación de pruebas de idoneidad

Distintas organizaciones internacionales han señalado la importancia de mejorar los procesos de selección docentes para lograr un aumento en la calidad educativa. Según la Unesco, establecer requisitos claros de ingreso para las personas aspirantes a la enseñanza puede ayudar a legitimar la profesión y atraer a aspirantes de mayor calidad (Unesco, 2019; Unesco-IICB, 2016). En lugar de limitarse a establecer unos requisitos con unos criterios rigurosos, los procesos de selección también deberían buscar activamente aspirantes con motivación y compromiso para garantizar el éxito a largo plazo (NCEE, 2016; Unesco, 2019).

Recuadro 2.12

Principales desafíos para la consolidación del MNC-EFTP-CR

La sostenibilidad del MNC-EFTP-CR resulta fundamental para avanzar hacia una política de Estado en materia de Educación Técnica que le permita a las personas una formación integral, empleabilidad, empleo digno y generar el recurso humano que las empresas requieren con una formación pertinente y de calidad. Entre los principales desafíos que tiene este Marco para su consolidación están:

- Mejorar su posicionamiento en el sector empresarial, académico y sociedad civil en general, ampliando la participación de las partes interesadas.
- Integrar esfuerzos en la recopilación coordinada y estandarizada de la demanda, con modelos mixtos apropiados, técnicas avanzadas para la recopilación de datos y métodos prospectivos que permitan contar con datos de calidad para la toma oportuna de decisiones.
- Promover políticas, prácticas y mecanismos que garanticen la calidad de la formación (acreditación- certificación) con un enfoque de sistema que tenga validez a nivel nacional. Generar procesos de certificación y articulación a través de rutas de aprendizaje que permitan la movilidad social ascendente.
- Fortalecer políticas de educación, formación y empleo que integren los esfuerzos de los actores de EFTP en atención a las necesidades de los sectores productivos y sociedad en general.

Fuente: Román, 2023 con base en DA-OPES-CONARE, 2023b.

Las destrezas blandas, como la colaboración, la comunicación y las habilidades interpersonales pueden ser un indicador más claro de que se está ante un aspirante de calidad y no simplemente ante un expediente académico alto (*Education Commission*, 2019; NCEE, 2016; OCDE, 2011). Las políticas deberían también eliminar los clientelismos o los nombramientos por afinidad política en los procesos de selección y contratación en aras de la transparencia y del prestigio de la profesión (*Education Commission*, 2019; Ramachandran et al., 2018).

El Informe de la OCDE, denominada *Políticas Nacionales para Educación en Costa Rica*, señaló que uno de los desafíos más importantes de la educación básica en el país es consolidar una formación docente de alta calidad dadas las bajas coberturas de acreditación en las carreras de educación. Ello dificulta la posibilidad de garantizar que los programas preparen adecuadamente a los docentes para los enfoques basados en competencias de los programas de estudio del MEP. Asimismo, el Informe señala que es necesario establecer la acreditación obligatoria para todo programa inicial de formación docente en universidades públicas y privadas como un paso para garantizar que las nuevas personas docentes estén bien preparadas, así como la introducción de un examen nacional de reclutamiento que permita contratar personal con base en criterios claros de aptitud para la enseñanza (OCDE, 2017)³⁰.

El *Octavo Informe Estado de la Educación* señaló la necesidad de aplicar la Ley N° 9871 del 20 de julio de 2020 que modificó el artículo 55 de la Ley N. 1581 del Estatuto del Servicio Civil con el objeto de asegurar que los futuros educadores acrediten sus conocimientos, destrezas e idoneidad profesional mediante la aplicación de un examen de idoneidad como requisito para el ingreso a la carrera docente. La nueva normativa le da al Estado costarricense la posibilidad de desarrollar un instrumento para la selección de los y las docentes mejor preparados(as) y asegurar con ello una educación de calidad.

La aplicación de pruebas de ingreso

para el ejercicio de la docencia no es algo nuevo en el mundo: existen buenas prácticas en el caso de países como Alemania, Australia, India, Israel, Luxemburgo; en América Latina, por su parte, se encuentran los casos de Chile, Ecuador y Perú. Se trata, por lo general, de pruebas cognitivas (escritura, comprensión lectora, habilidades numéricas, pedagogía, resolución de problemas) y de personalidad³¹ cuya construcción y aplicación incluye varias fases a cargo de equipos técnicos especialistas en evaluación.

Una herramienta para el ingreso a la carrera docente construida y aplicada con altos estándares de calidad puede implicar un avance significativo en los procesos de reclutamiento y la planificación del recurso humano que el Ministerio de Educación requiere para aplicar con éxito sus programas de estudio y sustituir al personal que progresivamente se acogerá a su pensión en los próximos años³².

Por lo tanto, es una necesidad aplicar este nuevo instrumento asignado por ley al Ministerio de Educación Pública en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil. En los dos últimos años, se han generado varios recursos e instrumentos que, por sus características, resultan clave para fortalecer, apoyar y complementar la elaboración de una prueba de idoneidad docente adecuada y de calidad.

El primero es el *Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación* (MNC-CE-CR) aprobado en 2021. De acuerdo con la Comisión Interinstitucional Administradora del Proyecto (CIAP-MNC-CE-CR, 2021), se trata de un conjunto de resultados de aprendizajes esperados que orientan la formación de las personas docentes con el fin de asegurar la calidad y que estos profesionales puedan afrontar los retos y realidades de este siglo con disposición a innovar y flexibilidad para el cambio. Entre sus objetivos están promover la calidad en la formación de los futuros profesionales en Educación (docentes, administradores y orientadores educativos) en universidades; armonizar la formación de los futuros profesionales en Educación con los requerimientos actuales

del sector empleador y brindar a dicho sector criterios para la contratación, evaluación formativa, diseño de modelos de seguimiento y acompañamiento en el aula.

La aplicación de este importante conjunto de instrumentos debe acelerarse debido a la urgencia de mejoras en todo el sistema educativo nacional. Durante el 2022 e inicios del 2023, en la División Académica del OPES-CONARE se conformó el equipo para la implementación de este Marco. En 2023, el Colopro aprobó su adhesión al Convenio, en tanto que el MEP, el CONESUP y SINAES nombraron a sus representantes en la Comisión Técnica. Paralelamente, se iniciaron procesos de sensibilización y acompañamiento en universidades públicas y privadas que brindan carreras de educación interesadas en actualizar sus planes de estudio con el MNC-CE como referencia³³.

Destaca, también, la elaboración de metodologías para incluir nuevas carreras al Marco por parte de la DA-CONARE así como el diseño de una propuesta de seguimiento para monitorear la implementación del MNC-CE-CR, con apoyo del PEN y la Fundación Yamuni, siguiendo las mejores prácticas internacionales. Dicha propuesta se centra en cuatro dimensiones: en primer lugar, la gobernanza, relacionada con la coordinación interinstitucional necesaria para aplicar el MNC-CE-CR. En segundo lugar, la implementación, vinculada al seguimiento de acciones para utilizar el MNC-CE-CR como referente a la hora de actualizar carreras, así como para contratar y determinar la idoneidad docente, desarrollar procesos evaluativos en la mejora continua del desempeño y establecer programas de capacitación y desarrollo profesional. En tercer lugar, la comunicación y transparencia en las acciones desarrolladas y el acceso a información relevante para la implementación del MNC-CE-CR. Por último, el impacto, vinculado con el alcance a largo plazo del MNC-CE-CR (Fallas, et al., 2023).

Los principales desafíos a los que se enfrenta este Marco tienen que ver con fortalecer el trabajo interinstitucional, lograr su implementación por parte de

las universidades y acelerar cambios en los planes de formación de los futuros docentes. El Marco es también una base pertinente para la Prueba de Idoneidad del personal docente, establecida en el artículo 55 de la Ley del Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica (Ley 1581), así como para orientar la formación continua y el desarrollo profesional en docentes en ejercicio.

El segundo instrumento es el *Diccionario de competencias laborales docentes*, publicado en mayo del 2022 en el Diario Oficial la Gaceta por medio de la resolución DG-RES-31-2022, el cual responde al modelo de gestión por competencias definido por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), quien es el rector del Sistema General de Empleo Público según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Marco de Empleo Público. Este documento contiene un listado de competencias específicas para cada estrato del Título II. Según la DGSC, se trata de una herramienta auxiliar de consulta para todos los procesos del área de Recursos Humanos (reclutamiento y selección, capacitación, análisis ocupacional y evaluación del desempeño) (DGSC, 2022a) y constituye, por lo tanto, un insumo importante para integrar al proceso de diseño de la Prueba de Idoneidad.

El tercer instrumento son los perfiles específicos por ciclo de las personas estudiantes según la política curricular *Educación para una nueva ciudadanía*. El MEP, a partir de lo dispuesto en la Política Educativa *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* y la *Política Curricular Educación para una nueva ciudadanía* estableció el perfil de salida de la persona estudiante y los perfiles de la “nueva ciudadanía” para la educación de personas adultas de acuerdo con las dimensiones, habilidades y competencias establecidas y con base en las tendencias internacionales. Estos perfiles se posicionan como un referente de lo que debería saber y saber hacer la persona docente en ejercicio en el MEP y son una base medular en la identificación de las competencias y destrezas que las personas docentes deberían desarrollar antes de entrar a ejercer (CSE, 2016).

El cuarto instrumento son los manuales descriptivos de clases y especialidades docentes elaborados por la DGSC. Estos contienen las especificaciones de clases, con descripciones elaboradas mediante el empleo de conceptos y principios generales, en los que se exponen los deberes, las responsabilidades y requerimientos de un grupo de puestos. En ellos, se describe la naturaleza del trabajo, las tareas, las condiciones organizacionales y ambientales, la supervisión recibida y ejercida, la responsabilidad por funciones, las relaciones entre trabajo, equipo y materiales, las condiciones de trabajo, la consecuencia del error, las características personales (dentro de ellas las habilidades), las actitudes, los conocimientos y los requisitos. La Unidad de Análisis Ocupacional de la DGSC inició en 2020 esta actualización progresiva, un trabajo que incidirá directamente en la selección de las habilidades o competencias que se evalúen en las pruebas de idoneidad.

Además, existen otras herramientas técnicas producidas por la DGSC para los procesos de selección y reclutamiento de personas funcionarias. La DGSC, mediante el Área de Organización del Trabajo y Compensaciones (AOTC), ha desarrollado una serie de estrategias para fortalecer la Gestión del Recurso Humano mediante la creación, rediseño y actualización de instrumental técnico. Su propósito es que las organizaciones cuenten con la orientación necesaria para desarrollar los perfiles de los cargos institucionales y conocer la información más relevante de los mismos. Dentro de los instrumentos diseñados se encuentra la *Guía para la Elaboración de Manuales de Cargos Institucionales en el Régimen del Servicio Civil* (DGSC, 2019) y la *Guía sobre Atinencias Académicas Docentes Versus Grupos Profesionales del Escalafón Docente Estatuto de Servicio Civil* (DGSC, 2022b)..

A pesar de estos avances, desde julio del 2020, cuando se aprobó la ley que propuso la aplicación de una prueba de idoneidad docente en el país, han pasado 3 años y medio y su implementación sigue siendo un desafío pendiente y urgente para que se reactiven los concursos de docentes que estarán en propiedad

en los próximos años y para que estos se hagan mediante un proceso de selección que elija a los más calificados. Con el cambio de gobierno, entre el 2022 y el 2023 se detuvo el trabajo que los equipos técnicos del Área de Carrera Docente del Servicio Civil y el Ministerio de Educación venían realizando en torno al diseño y aplicación de la Prueba de Idoneidad según los estratos y contexto de población participante.

En la Ruta de la Educación presentada por las nuevas autoridades del MEP como política de gobierno en febrero de 2023, la prueba de idoneidad figura entre las prioridades. Por ello, en el próximo Informe, se analizará el grado en que, en la práctica, esta nueva política logró concretar avances. En términos generales, se requiere de acciones concretas para la aplicación de la prueba de idoneidad, entre las cuales destacan:

- Confeccionar una estrategia institucional para el diseño e implementación de la prueba, liderado por la DRH en coordinación con la DGSC.
- Establecer el reglamento para la aplicación de la prueba, así como las distintas etapas, tomando en cuenta los estratos de la población participante, según sus características y especificidades.
- Construir las pruebas (constructos

teóricos, marcos metodológicos y evaluativos, (dimensiones a evaluar, ítems), para lo cual el apoyo de expertos en psicometría nacionales e internacionales es clave. En esta línea, con apoyo de la Fundación Yamuni Tabush y expertos internacionales se generaron varios insumos técnicos que el MEP debería retomar³⁵.

- La adquisición de una plataforma tecnológica que permita integrar cada uno de los procesos de participación en la prueba de idoneidad.
- Articulación de la prueba de idoneidad con la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 10159, del año 2022, la cual establece que los procesos de reclutamiento y selección tendrán carácter abierto con base en el mérito y las competencias de las personas, de acuerdo con los principios de idoneidad comprobada, igualdad y transparencia.

Persisten brechas en los resultados de la Pruebas de Dominio Lingüístico por modalidades y el profesorado señala problemas para la implementación del programa de Inglés

En el 2017, Costa Rica apostó por implementar los nuevos Programas de Inglés del MEP según el Marco Común

Europeo de Referencia (MCER). Esta nueva propuesta curricular de Inglés implicaba un enfoque basado en tareas y centrado en el estudiante o usuario como agente social capaz de tomar decisiones con respecto a situaciones de la vida diaria de una manera activa y autónoma (MEP, 2021b; CE, 2020). Además, en el marco de la Declaratoria de Interés Público de la Alianza para el Bilingüismo (ABI), el CSE, mediante acuerdo 03-08-2021 estableció una “Política Educativa de Promoción de Idiomas, lenguas extranjeras, indígenas y Lescos” la cual establece que el MEP debe ejecutar acciones de gestión administrativa y estratégica que amplíen la cobertura de una segunda lengua en todas las modalidades y niveles del sistema educativo bajo el enfoque de inclusión y equidad (CSE, 2021). En este sentido, se han desarrollado acciones desde el nivel de Preescolar como las que se resaltan en el recuadro 2.13.

Sin embargo, para cumplir con lo planteado en dicha política, se requiere cerrar las brechas existentes en el sistema educativo que se evidencian a través de los resultados de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés (recuadro 2.14) realizada en 2021, los cuales mostraron que la mayoría de los estudiantes de Educación Diversificada pública en Costa Rica se ubica en niveles bajos (A1 y A2) de desempeño en las habilidades de comprensión escrita y comprensión

Recuadro 2.13

Educación Preescolar Bilingüe: una oportunidad para abrir caminos

La estrategia nacional Alianza para el Bilingüismo (ABI) del MEP es una ruta articulada que incluye procesos de inmersión estudiantil desde la Educación Preescolar. La meta al 2040 es que las personas estudiantes dominen las competencias lingüísticas de un segundo idioma para que sean capaces de comunicarse con éxito en diferentes contextos y situaciones de la vida real. En este marco, el Departamento de Educación de la Primera Infancia ha realizado diferentes acciones. Las más importantes son las siguientes:

- **Consolidación de cuatro escenarios de cobertura:** experiencias de la jornada, grupo específico con especialidad inglés, docentes de I y II Ciclos (PIE) y cambio de especialidad en las regiones educativas del país.
- **Ampliación de la cobertura en los 4 escenarios** con la colaboración y coordinación de las Asesorías Regionales de Inglés y Educación Preescolar, diversos departamentos y el Viceministerio Académico.
- **Elaboración de lineamientos técnico-curriculares** sobre planeamiento, implementación del modelo inmersivo, roles de los actores involucrados en el proceso, aspectos administrativos necesarios para la solicitud del servicio, elaboración de horarios, entre otros, sistematizados en el documento *Orientaciones para la Adquisición de la Lengua Extranjera en un Modelo Inmersivo en el Nivel de Educación Preescolar*, 2022.

Recuadro 2.13 (Continuación)

Educación Preescolar Bilingüe: una oportunidad para abrir caminos

- **Desarrollo profesional y realización de alianzas público-privadas** para capacitación como las realizadas con Hudson Valley Community College, Colopro, Oxford-UNED-MEP, y Bridges for English, articulada entre el Despacho de la Primera Dama y el MEP.
- **Coordinación con Age of Learning Foundation** para implementar los aceleradores del aprendizaje My Math Academy y ABC Mouse en el nivel de Educación Preescolar y I y II Ciclos.

Realización de giras conjuntas a las regiones educativas con el fin de brindar asesoría y seguimiento al proyecto.

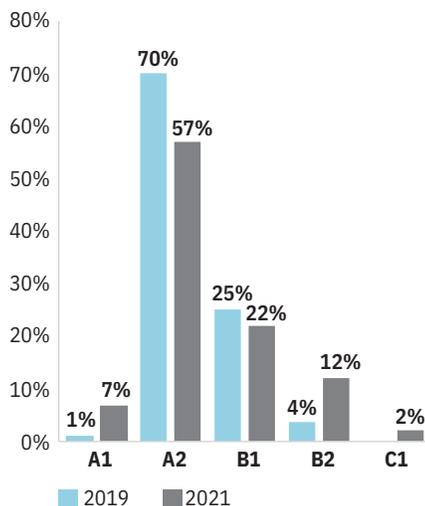
- **Incorporación de la Experiencia de Fortalecimiento Integral de los Aprendizajes** en el Módulo Horario del Nivel de Educación Preescolar, la cual se lleva a cabo con el grupo total de personas estudiantes y puede ser desarrollado también por las personas docentes de Inglés.

- **Diseño e implementación en las direcciones regionales de la estrategia Fortalecimiento de la calidad del nivel de Educación Preescolar**, conformada por 5 fases: diagnóstico, asesoría en mediación pedagógica, bilingüismo, servicio educativo MEP en alternativas de cuidado, Fortalecimiento Integral de los Aprendizajes y Diseño Universal del Aprendizaje.

Fuente: Murillo, 2023a con base en Alpizar et al., 2023.

Gráfico 2.25

Resultados de las pruebas de dominio lingüístico de inglés



Fuente: Quesada et al., 2023, con datos de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Escuela de Lenguas Modernas, UCR y MEP.

oral (gráfico 2.25). Dichos niveles son incongruentes con los perfiles de salida del estudiantado de tercer ciclo y educación diversificada del MEP.

Solamente algunas modalidades lograron cumplir con los perfiles de salida requeridos en cuanto a manejo de un segundo idioma. La modalidad técnica,

Recuadro 2.14

Diseño de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés por computadora de la UCR

La Prueba de Dominio Lingüístico de inglés por computadora para Estudiantes del MEP de último año de educación diversificada es un examen estandarizado digital que ubica a los estudiantes en las bandas del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER) en las destrezas de comprensión de lectura y escrita. El instrumento presenta a cada estudiante ítems de selección múltiple con el nivel correcto de dificultad de acuerdo con las bandas del MCER y fue diseñado acorde a los principios básicos de la evaluación estandarizada, tales como:

Practicidad de la prueba: se puede aplicar de manera masiva (8000 estudiantes diarios) con resultados en tiempo real. La prueba se puede realizar en tres modalidades (en línea, híbrida y sin conexión a internet). Adicionalmente, los resultados son reportados en tiempo real y se habilita una plataforma para que los y las estudiantes puedan descargar una constancia del resultado obtenido.

Confiablez: los resultados son congruentes con las necesidades tanto del estudiantado, como del MEP, la UCR y del constructo de la prueba. Se desarrollan

estrictos protocolos de aplicación y seguridad para la prueba, así como diferentes capacitaciones para aplicadores, coordinadores de sede y equipo de apoyo técnico de los centros evaluadores. Además, el instrumento de aplicación cuenta con 3 capas de seguridad para que no sea violentado o hackeado durante la aplicación del examen.

Validez: durante el proceso de construcción del instrumento, se realizaron investigaciones para encontrar evidencias de validez del contenido, sus consecuencias o impacto entre otros. Estos estudios se publican en revistas académicas indexadas por el equipo técnico de PELEX.

Autenticidad: presenta tareas que pueden ser extrapoladas en el contexto laboral costarricense. El examen presenta características como el uso de lenguaje natural para el contexto meta ítems contextualizados, el abordaje de temas relevantes, interesantes y significativos, la posibilidad de extrapolar tareas al mundo real y una organización según nivel de dificultad.

CONTINUÍA >

Recuadro 2.14 (Continuación)

Diseño de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés por computadora de la UCR

Finalmente, interesó que la prueba tuviese impacto. El instrumento permite obtener datos que deben transformarse en información para los usuarios de la prueba. Se captura no solo el desempeño del estudiante durante la evaluación sino también otros insumos como factores asociados que pueden ser estudiados por diferentes actores públicos o privados con el fin de mejorar los instrumentos de evaluación y los procesos de enseñanza de un segundo idioma en el país. No obstante, al cierre de edición de este informe, la aplicación de estas pruebas en el 2023 había sido suspendida por parte del MEP.

Por otro lado, la Escuela de Lenguas Modernas y la de Computación de la UCR han desarrollado otro conjunto de pruebas que emplean la inteligencia artificial para monitorear el dominio lingüístico en inglés, francés e italiano tanto en escuelas como colegios. Estas pruebas tienen la ventaja de que están contextualizadas y el uso de este tipo de tecnologías representa un gran avance a nivel regional.

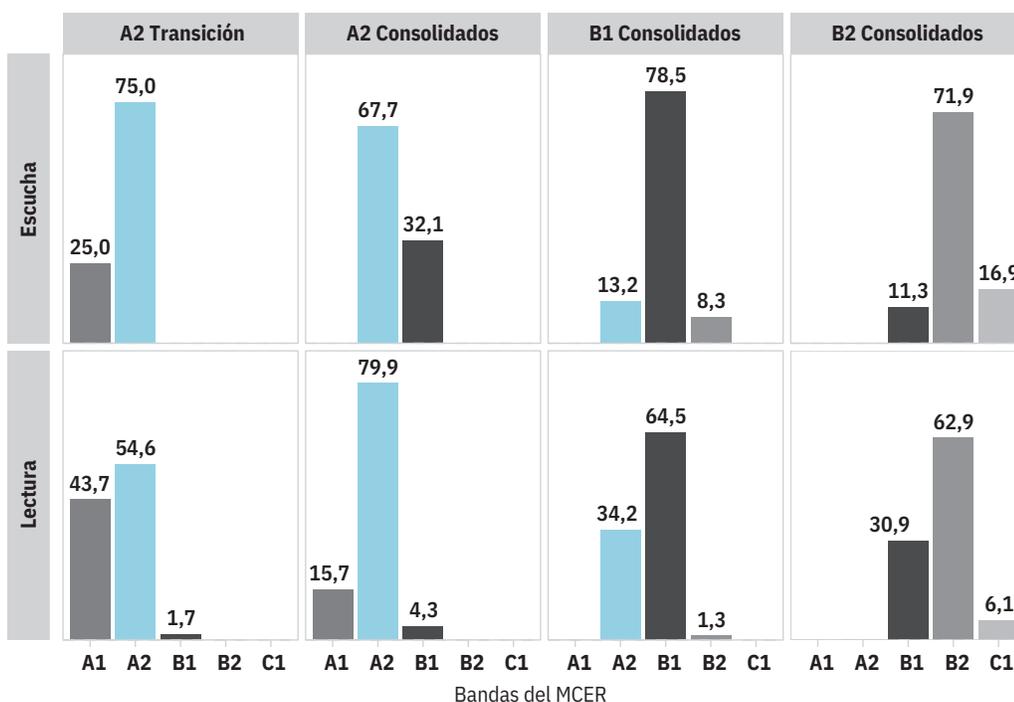
Fuente: Murillo, 2023 con base en Quesada et al., 2023.

por ejemplo, obtuvo resultados favorables que situaron al estudiantado en los rangos medios (B1 y B2); no obstante, aún persiste un grupo importante en los niveles inferiores (A1 y A2). Por su parte, los liceos experimentales bilingües, colegios científicos y humanistas se ubicaron en los rangos medios o independientes (B2) y competentes o altos (C1).

Quesada et al. (2023) realizaron un análisis de los resultados de las pruebas del 2021. Establecieron cuatro conglomerados³⁶ basados en las puntuaciones de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés de los estudiantes de último año de secundaria (gráfico 2.26). El primer grupo se conformó por 31,7% de los participantes y fue denominado *A2 en transición*³⁷. El segundo grupo fue llamado *A2 consolidados*³⁸ y se compone de estudiantes que se han consolidado como A2 en ambas destrezas. Este grupo es el más grande de los tres, pues cuenta con una representación del 36,1% del total de la cohorte del 2021. El tercer

Gráficos 2.26

Distribuciones de estudiantes por banda obtenida^{a/} en las pruebas de dominio lingüístico para las destrezas de escucha y de lectura según conglomerado^{b/}. 2021
(porcentajes)



a/ Los niveles de dominio de inglés evaluados de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER) son los siguientes: A1 *Beginner*, A2 *Elementary*, B1 *Intermediate*, B2 *Upper Intermediate*, C1 *Advanced*.

b/ Basados en las puntuaciones de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés de los estudiantes de último año de educación diversificada. El método utilizado en este estudio es el de *Clustering Large Applications* o CLARA (por sus siglas en inglés).

Fuente: Murillo, 2023a con base en Quesada et al. 2023, con datos de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Escuela de Lenguas Modernas, UCR y MEP.

grupo (20,7%) se denominó *B1 consolidados*³⁹ y el cuarto es el conglomerado de *B2 consolidados*⁴⁰ (11,5%). A diferencia de los anteriores, este último grupo se conforma de estudiantes con dominio lingüístico en la banda C1 principalmente en la destreza de escucha (16,9%).

El sistema educativo de la secundaria costarricense ofrece distintas modalidades de enseñanza en secundaria, entre las que se pueden citar las siguientes: académica, liceos rurales, nocturna, Centros Integrados de educación de adultos (Cindea), Institutos de Educación Comunitaria (IPEC), el Colegios Nacionales de Educación a Distancia (Coned), Colegios Nacionales Virtual Marco Tulio Salazar (CNVMTS), experimental bilingüe, colegios científicos, colegios humanísticos y modalidad técnica profesional.

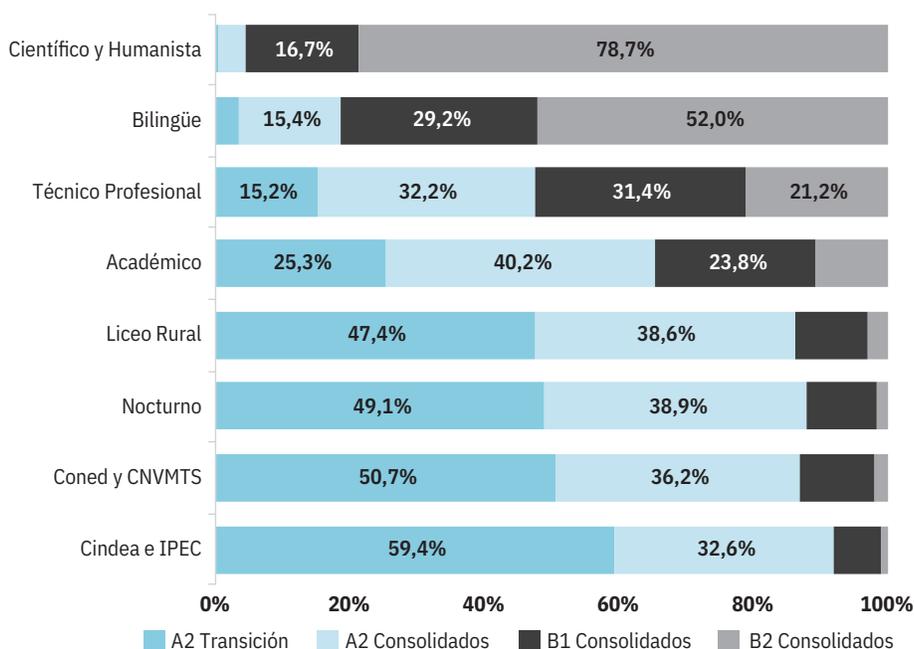
Cada una de estas modalidades se caracteriza por atender diversas poblaciones, pero presentan diferencias en cuanto a la cantidad de lecciones impartidas en la enseñanza del Inglés. Por ejemplo, las instituciones de la modalidad CNVMTS cuentan con solo 3 lecciones por semana (MEP, 2016), mientras que los y las estudiantes de liceos experimentales bilingües tienen 14 y 32 lecciones semanales según el nivel y la categoría I, II y III (MEP, 2009). Esto claramente beneficia a algunas modalidades en el proceso de aprendizaje y enseñanza del idioma inglés, pues existe una mayor exposición a la lengua dentro de las aulas.

En lo que respecta a las modalidades de estudio, se observó que las del Centro Integrado de educación de adultos (Cindea), el Instituto de Educación Comunitaria (IPEC), el Colegio Nacional de Educación a Distancia (Coned) y el Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar (CNVMTS) presentaron predominancia de estudiantes clasificados dentro del grupo de A2 en transición (gráfico 2.27). Las instituciones nocturnas y los liceos rurales presentaron resultados similares.

Cabe señalar que algunos aspectos que influyen en la enseñanza y aprendizaje del Inglés no dependen de las personas docentes o están pautados por la institución donde laboran; es decir, no

Gráfico 2.27

Distribuciones de estudiantes por conglomerados^{a/} según modalidad del centro educativo. 2021



a/ Basados en las puntuaciones de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés de los estudiantes de último año de educación diversificada. El método utilizado en este estudio es el de *Clustering Large Applications* o CLARA (por sus siglas en inglés).

Fuente: Quesada et al. 2023, con datos de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Escuela de Lenguas Modernas, UCR y MEP.

son factores que ellos puedan controlar directamente. Por ejemplo, los niveles de secundaria a impartir, el número de lecciones asignadas o su programación durante la semana, el programa a desarrollar (académico, conversacional, especialidades técnicas) o el tamaño del departamento de Inglés.

Para comprender mejor los resultados obtenidos en las pruebas de inglés, se presenta un resumen de los principales aspectos explicativos señalados por un grupo de docentes y asesores, actores directos y de primera línea responsables de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés, consultados mediante la técnica cualitativa mencionada de grupos focales en 2022. La información no busca generalizar la situación actual del cuerpo docente, sino identificar posibles factores explicativos que sirvan para establecer nuevas líneas de estudio por profundizar

y también conocer de primera voz las vivencias y perspectivas de este grupo de encargados de los procesos, acerca de la implementación del actual Programa de Estudio de Inglés dentro de sus contextos educativos particulares.

De acuerdo con las personas docentes participantes en el estudio, se presentan diferencias importantes en cuanto a las modalidades de la oferta del sistema educativo. Por ejemplo, las académicas tienen menos horas asignadas (mínimo 3 y máximo 5 a la semana), a menudo fraccionadas entre varios días, en tanto que en inglés conversacional o para especialidades técnicas se cuenta con períodos más prolongados (de 4 a 6 horas por día, varias veces por semana). Dicha situación permite a estas últimas modalidades desarrollar más actividades o con mayor profundidad.

En los grupos focales consultados,

hubo valoraciones positivas del Programa de Inglés implementado desde el 2017. Los principales aspectos positivos señalados sobre el programa tienen que ver con las características propias del mismo, como sus contenidos, enfoques metodológicos y filosóficos y la mediación pedagógica en el aula. Con respecto a las características del programa, la mayoría de los participantes señaló que está bien fundamentado y diseñado. Varios de ellos mencionaron que se sustenta en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas y, por ende, consideran que es muy completo, claro en sus metas y orientado a lograr las bandas esperadas de dominio lingüístico. En todas las sesiones, se comentó que es un programa acorde a las necesidades del país y al contexto educativo.

El Programa de Inglés ha permitido a los y las docentes ser más creativos e innovadores en cuanto a los materiales y actividades que utilizan durante las lecciones. Algunos mencionaron que les ha motivado a investigar y a mantenerse actualizados. También mencionaron que, con este Programa, es fácil visualizar

la secuencia de los aprendizajes. En la figura 2.10 se resumen los elementos más relevantes considerados por los docentes y los asesores durante estos grupos focales.

La falta de tiempo para completar el temario forma parte de las dificultades enfrentadas por la mayoría de las personas docentes. Existen muchas actividades extracurriculares (actos cívicos, festivos, ferias científicas, asistencia al comedor escolar o participación de los docentes en distintos consejos o comités de la institución) que comprometen el tiempo de las lecciones de Inglés, lo que se agrava en aquellos casos en los que las lecciones se segmentan dentro del horario. Dicha situación afecta a estudiantes y docentes de todas las modalidades educativas, pero resulta significativamente mayor para la modalidad académica, pues, como se mencionó, cuenta con menos lecciones asignadas.

Lo extenso del programa de Inglés fue otro aspecto que se resaltó en los grupos focales, pues muchas veces resulta imposible cubrir los temas en su totalidad. Algunos docentes comentaron que en el

Para más información sobre

RESULTADOS EN PRUEBAS DE DOMINIO LINGÜÍSTICO DE INGLÉS

Véase Quesada et al., 2023 en www.estadonacion.or.cr

2022 no lograron cubrir la última unidad y quienes sí lograron abordarla se vieron obligados a resumir temas o incluso a eliminar actividades.

Otros aspectos destacados por los y las docentes fueron los recursos disponibles para el trabajo en aula, la mediación pedagógica y las estrategias de atención diferenciadas para el estudiantado en las distintas modalidades, así como los retos en la evaluación del idioma inglés en el aula. Además, el profesorado resaltó la necesidad de capacitaciones acordes a las características específicas de su región, tipo de institución, características de los

Figura 2.10

Principales aspectos positivos del actual programa de Inglés según docentes y asesores participantes en grupos focales. 2022

Contenidos	Características	Logros
<ul style="list-style-type: none"> • Incluye el vocabulario a desarrollar. • Actualidad y contextualización del contenido. • Sistema de fonética. • Énfasis en listening. • <i>Test-taking tips</i> • La guía del programa académico. • Usa mucha tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye las cuatro habilidades. • Claridad de metas. • Bien fundamentado y diseñado. • “Tira” hacia las bandas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Muy completo. • Visualizar la secuencia de aprendizajes. • Más innovación, reflexión e investigación docente. • Más participación de los alumnos porque les gusta.

Fuente: Murillo, 2023a con base en con base en Vargas, 2023.

estudiantes y capacidad instalada, entre otros.

Los resultados reportados en esta sección permiten analizar las distintas variables involucradas en el proceso de enseñanza-aprendizaje del inglés en el país. Pese a que estas experiencias solo resumen casos particulares, Costa Rica no está exenta de problemáticas como los contextos heterogéneos dentro del aula, la falta de infraestructura, recursos y de materiales didácticos adecuados, así como la escasa claridad en la ruta evaluativa de lenguas extranjeras.

En infraestructura persiste un modelo basado en la atención de urgencias más que en la planificación

Un tema recurrente en el seguimiento que realiza el Estado de la Educación se relaciona con las condiciones de infraestructura. Reiteradamente, el Informe ha llamado la atención sobre los déficits históricos en este campo, los cuales limitan las posibilidades de contar con ambientes de aprendizaje atractivos. Las carencias se atribuyen a una gestión poco efectiva de las estructuras centrales del MEP y de las juntas de educación y administración. También se ha señalado la necesidad de revisar los mecanismos y la manera en la que se miden las necesidades no cubiertas de los distintos planteles educativos, ya que el costo de cubrir las necesidades sobrepasaba los esfuerzos institucionales para aumentar la inversión en este rubro (PEN, 2021).

Al momento de edición de este Informe, no se reportaron avances sustantivos en esta área. El país sigue sin un sistema de monitoreo del estado de la infraestructura que permita conocer las condiciones reales de los centros educativos pese a que la política educativa de infraestructura aprobada mediante el acuerdo 06-12-2012 del CSE establecía como punto de partida la obligatoriedad de contar con un diagnóstico actualizado sobre la infraestructura educativa (CSE, 2012), lo cual no hasta el momento no se ha cumplido.

En este sentido, hace una década, el Cuarto Informe señaló la necesidad de

Recuadro 2.15

Debilidades en el modelo de gestión de infraestructura educativa del MEP

En 2022, la Contraloría General de la República realizó un informe de auditoría sobre el modelo de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública que tenía como objetivo determinar el cumplimiento del marco regulatorio para el período comprendido entre enero de 2020 y junio de 2022. Dentro de las conclusiones del documento DFO-CAP-IF-00012-2022 se encuentra que:

- El modelo de infraestructura del Ministerio de Educación Pública no cumple con la normativa y prácticas aplicables, debido a la ausencia e implementación parcial de elementos indispensables para gestionar la gobernanza, estrategia, estructura, procesos e información.
- Las actividades que se ejecutan no respondan a una planificación que considere las necesidades actuales y futuras de la comunidad educativa.
- Falta de claridad respecto de los roles y responsabilidades de las partes involucradas, sea internas o externas, lo que dificulta la coordinación y el direccionamiento estratégico que le corresponde ejercer al Ministerio de Educación Pública.
- La gestión del actual modelo no corresponde a un esquema de gestión basado en resultados que se planifiquen de forma estratégica y de acuerdo con las necesidades de los centros educativos.
- La propuesta del Ministerio implica continuar centrándose en la atención de urgencias, dejando de lado las labores de mantenimiento necesarias para asegurar el buen estado físico de los centros educativos.
- La gestión de la infraestructura educativa continúa apoyándose en la capacidad de gestión de las Juntas de Educación y Administrativas, las cuales, por sus propias características, adolecen de los conocimientos y competencias técnicas y operativas.
- La gestión de infraestructura educativa no está cumpliendo con su propósito, puesto que los procesos no son sistemáticos ni simplificados y no se dispone de información integrada confiable, útil y oportuna.

Fuente: Roman, 2023 con base en CGR, 2022a.

avanzar en el diseño de instrumentos de evaluación estandarizados para conocer el estado, la calidad y los déficits de infraestructura, mediante información sistemática y comparable que sirva de insumo para planificar y priorizar las inversiones (construcción, mantenimiento, renovación y ampliación). Sin embargo, predomina un enfoque que opera “bajo demanda”: por ejemplo, a junio de 2023 un total de 54 centros educativos tenían una orden sanitaria que involucraba cierre total del establecimiento y 25 un cierre parcial⁴¹.

La Contraloría General de la República, en el documento DFO-CAP-IF-00012-2022, confirma la problemática existente en este ámbito, en el cual se reafirman las debilidades existentes en el modelo de gestión de infraestructura educativa del MEP (recuadro 2.15). Algunos de estos aspectos han sido resaltados en ediciones anteriores del Informe, pero también evidencian que, al 2022, persisten como nudos que impiden al sistema educativo avanzar en este campo.

Por su parte, en el Plan Nacional de

Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, se identificaron tres metas referidas a la cantidad de centros educativos con obra nueva, con mantenimiento o bien con mobiliario. Estas fueron modificadas a metas más bajas en el período 2021-2022 por motivo de la emergencia sanitaria por Covid-19. El tema cobra relevancia dentro de los objetivos de la administración Chaves Robles, en la cual se plantea mejorar la infraestructura física educativa de la educación pública preescolar, del primer, segundo y tercer ciclo y de la educación diversificada (recuadro 2.16). En la próxima edición del Informe, se procurará recopilar información para verificar el grado de cumplimiento de estos objetivos y su articulación con la nueva política sectorial Ruta de la Educación puesto que, al momento de publicarse este Informe, no fue posible obtener del MEP un documento oficial sobre la misma.

No se ha logrado avanzar con celeridad en el cierre de la brecha digital ni en el fortalecimiento de las competencias digitales

En el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021) se señaló la necesidad de fortalecer el tema de conectividad en la educación. Sin embargo, esta es un área clave en la que Costa Rica no ha podido avanzar con la celeridad requerida. Entre los principales retos planteados figuran el sentar bases firmes para construir una sociedad conectada, contar con infraestructura de calidad en las escuelas para la educación virtual y que la mayoría de los docentes cuenten con competencias digitales avanzadas. También, se indicó que las acciones emprendidas por el MEP se habían concentrado en dotar de dispositivos y recursos materiales, lo que ha generado avances en cobertura, pero con rezagos en materia de aprovechamiento de las tecnologías en los procesos pedagógicos (PEN, 2021).

Al 2023, el país no logró avances sustantivos respecto a estos desafíos. Tampoco existe una ruta clara de articulación e inversión de mediano y largo plazo para cerrar la brecha digital dentro del sistema educativo. Actualmente, se

Recuadro 2.16

Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026: Metas en Educación

El Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, de la Administración Chaves Robles, define para el sector de educación tres objetivos generales y cinco prioridades en inversión. Los objetivos fueron los siguientes:

1. Incrementar la cantidad de personas graduadas en áreas de mayor demanda laboral a nivel nacional.

2. Desarrollar una Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo de habilidades digitales, STEAM (por sus siglas en inglés: ciencias, tecnología, ingeniería, artes y matemática) y competencias de dominio lingüístico en el idioma inglés.

3. Mejorar la infraestructura física educativa de la educación pública preescolar, del primer, segundo y tercer ciclo y de la educación diversificada.

El plan identificó las siguientes prioridades de inversión:

1. Fortalecimiento de la formación profesional para atender las prioridades de desarrollo nacional (graduar personas universitarias en áreas de mayor demanda laboral).

2. Equidad Educativa (aumentar porcentaje de estudiantes que reciben subsidio para transporte estudiantil).

3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional (aumentar graduados en Educación Técnica en las áreas de mayor demanda laboral, estudiantes en la modalidad dual y en el INA).

4. Fortalecimiento de las capacidades docentes para el mejoramiento del desempeño profesional (aumentar el porcentaje de docentes del MEP capacitados en currículum y formación inicial).

5. Fortalecimiento del dominio lingüístico del idioma inglés (mantener porcentaje de estudiantes que reciben préstamos para el aprendizaje del idioma inglés).

Adicionalmente, el 02 de febrero del 2023 las autoridades de Ministerio de Educación (MEP) presentaron en un acto público lo que se denominó “Ruta de la Educación”. Con el fin de analizar en detalle los contenidos de esta propuesta de política educativa con sus respectivos objetivos, líneas de acción, metas y recursos, el PEN solicitó formalmente el documento oficial al Despacho Ministerial, por medio del Oficio CRN-PEN 008-2023 del 09-02-2023. Al momento de publicarse este Informe, no se había obtenido respuesta a esta solicitud, ni tampoco se había recibido el documento.

Fuente: Roman, 2023 con base en Mideplan, 2023, PEN, 2023.

requiere de mecanismos que permitan una articulación real y efectiva entre Sutel/Fonatel y el MEP para atender las necesidades del sistema educativo. Como se presenta en el cuadro 2.5, pese a los esfuerzos realizados, existen todavía una serie de dificultades para ejecutar las acciones pertinentes asociadas a los objetivos y metas de uno de los cinco programas de Fonatel, los cuales exceden sus competencias y dependen del MEP y

otras instituciones. Estos hechos muestran, una vez más, las dificultades en materia de gestión y ejecución de proyectos vinculados a la mejora de calidad del servicio educativo.

Por ejemplo, con el Programa *Red Educativa del Bicentenario* se busca dotar a 2.375 centros educativos con una conectividad que va de 25 a 500 Mbps en zonas rurales y de difícil acceso. No obstante, al 2023 se reportaba un avance

Cuadro 2.5

Programas a cargo del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL): principales logros y dificultades en su ejecución

	Descripción	Resultados ^{a/}	Dificultades
Comunidades Conectadas	<ul style="list-style-type: none"> • Provee y amplía la oferta de servicios de telecomunicaciones a las poblaciones en zonas rurales, alejadas, costeras, fronterizas y territorios indígenas. • Subvenciona el servicio de Internet de Centros Educativos, CEN-CINAI y Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) en esas áreas geográficas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 128 distritos atendidos mediante la construcción o habilitación de 652 torres de telecomunicaciones. • 1.692 centros educativos del MEP con el 100% del pago del servicio de conectividad. • 9 territorios indígenas^{b/} con infraestructura y servicios de telecomunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Despliegue de infraestructura de telecomunicaciones (torres), principalmente, en la aprobación de permisos municipales. • Disponibilidad de energía eléctrica, pues se trata de zonas alejadas que requieren de la instalación de fuentes de energía alternativa.
Hogares Conectados	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de subvención a los hogares orientado a la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones a la población en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Se brinda un subsidio de entre el 80% y 60% al servicio de internet en el hogar (de 3 hasta 10 años) y la entrega de una computadora de características similares a las del MEP con un subsidio del 100%. 	<ul style="list-style-type: none"> • 212.372 hogares en condición de pobreza con un subsidio para contar con el servicio de Internet. • 186.591 computadoras portátiles entregadas a hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de información de calidad por parte del IMAS. Esta información es extemporánea, incompleta y de baja calidad. Principalmente, hay carencias en los datos para la localización de los hogares por beneficiar y el contacto telefónico. • No se cuenta con el plan de acción suscrito por el MEP y el IMAS en su calidad de contrapartes que incluya actividades para solventar esta limitación.
Centros Públicos Equipados	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos orientados a la promoción de soluciones tecnológicas en los CPSP que atienden poblaciones con necesidades sociales especiales como centros educativos, CEN-CINAI, Centros Comunitarios Inteligentes, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • 36.831 dispositivos distribuidos a poblaciones vulnerables a través de entidades como: MEP, CECIS-MICITT, centro de salud de CCSS y CEN-CINAI. • 86.812 computadoras y tabletas entregadas al MEP para cubrir las necesidades de los estudiantes en tiempo de Pandemia. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el período de entrega, la Sutel identificó y comunicó a las autoridades del MEP y del MICITT la duplicidad de entrega de equipos con otros programas del MEP. • Para retomar el proceso de entrega, el MEP y MICITT ordenaron a Sutel entregar los equipos en los centros educativos, donde permanecen a la fecha almacenados y no en los hogares donde se requieren para reducir los problemas de hacinamiento tecnológico.
Espacios Públicos Conectados	<p>Provee acceso gratuito al servicio de internet, vía tecnología WiFi, en espacios público mediante el despliegue de banda ancha por medio de fibra óptica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 513 Zonas de Acceso a Internet Gratuito (ZAIG), equipadas con 703 puntos de acceso. • 2.176 Km de fibra óptica desplegados en las zonas rurales del país. • 20,4 millones de sesiones iniciadas. • 2,5 millones de usuarios del acceso gratuito a Internet. 	<p>Continuidad del servicio por parte de las instituciones que asumieron el compromiso de dar continuidad al programa una vez finalizado el plazo del subsidio de Fonatel. A la fecha se han señalado limitaciones presupuestarias que ponen en riesgo la continuidad del programa.</p>

Cuadro 2.5 (Continuación)

Programas a cargo del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL): principales logros y dificultades en su ejecución

Descripción	Resultados ^{a/}	Dificultades
<p>Red Educativa del Bicentenario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provee conectividad a 2.375 centros educativos con velocidades entre 25 y hasta 500 Mbps (según tamaño del centro educativo) en zonas rurales y de difícil acceso. • Se subsidia al 100% la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones a estudiantes y personal docente y administrativo, despliegue de red interna, equipamiento de switches de acceso, puntos de acceso inalámbricos y pago del servicio de internet por un período de 5 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • 607 centros educativos están conectados a la REB y cuentan con conectividad campus WiFi, lo que representa 25,6% del total de centros educativos planificados conectar al 2027. • 120 centros educativos adicionales cuentan con la inspección y levantamiento de requerimientos técnicos para iniciar el diseño y aprobación de la solución a implementar." 	<ul style="list-style-type: none"> • Atrasos en la definición de metas en la política pública. • Ausencia de información por parte del MEP que impide la elaboración del plan de acción para la meta con cargo a Fonatel. • Incertidumbre por la ausencia de una meta para la atención del 47% de centros educativos restantes en el PNDDT 2023-2026. • Ausencia de una actualización del listado de centros educativos por conectar y el estado actual de su infraestructura civil.

a/ Información disponible a abril de 2023.

b/ Incluye los territorios de Matambú-Chorotega, Maleku-Guatuso, Këköldi-Bribri, Talamanca-Bribri, Salitre-Bribri, Curré-Brunca o Boruca, Talamanca-Cabécar, Tayní-Cabécar y Ujarrás-Cabécar.

Fuente: Fonatel, 2023.

de 25,6% del total de centros educativos establecidos en la meta para el 2027. Avanzar en esta línea implicará superar los desafíos y dificultades planteados en el cuadro 2.5, entre las que destacan, por ejemplo, la falta de información por parte del MEP para que Fonatel elabore su plan de acción y cumpla con la meta de centros educativos a su cargo y el almacenamiento de equipos en los centros educativos por directrices del MEP y no en los hogares donde más se necesitan para atender el hacinamiento tecnológico. Además, se destaca la ausencia de una meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 para que el Programa de Red educativa atienda al 47 % de los centros educativos restantes.

De acuerdo con datos de la Enaho, en el período 2019-2022 hubo una mejoría en el acceso a la conexión a internet por fibra óptica, independientemente del quintil de ingreso del hogar. En el caso del primer quintil (hogares más pobres), pasó de 37,1% a 54,7%, es decir, aumentó en 17,6 puntos porcentuales. Sin embargo, en 2022 se mantiene una brecha entre los

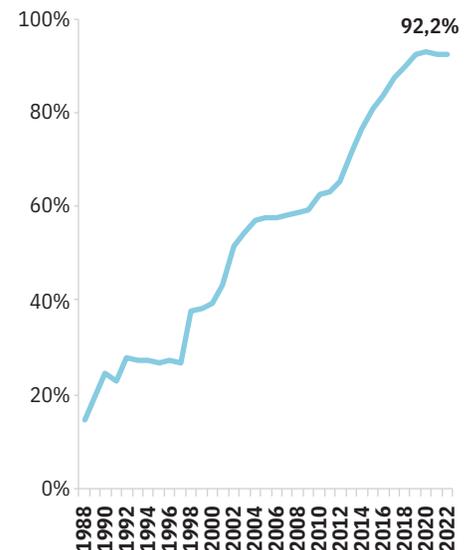
hogares con menores y mayores ingresos que ronda 37,2 puntos porcentuales⁴².

Otro de los esfuerzos importantes que el país venía desarrollando para avanzar en el campo de la conectividad y la alfabetización digital era el Pronie-MEP/FOD desde 1988, que al 2022 había alcanzado una cobertura del 92% de su población objetivo (gráfico 2.28). Asimismo, se procuraba la consolidación de un enfoque de enseñanza centrado en el desarrollo cognitivo de los y las estudiantes mediante el empleo de las tecnologías para la creación de conocimiento y estrategias de aprendizaje dirigidas a fomentar las capacidades de resolución de problemas, investigación, creación y colaboración. Se trata de un enfoque pionero en América Latina y reconocido internacionalmente por la Unesco.

Sin embargo, en 2023 se puso fin al convenio vigente del Pronie-MEP/FOD y a través del acuerdo AC-CSE-93-11-2023 el CSE dejó sin efecto el Artículo 4 del acta N° 14-2002⁴³. Esta situación detuvo la entrega de dispositivos a los hogares en zonas rurales y el desarrollo

Gráfico 2.28

Porcentaje de cobertura de estudiantes beneficiarios por el Pronie-MEP/FOD



Fuente: Murillo, 2023a con datos de Pronie-MEP/FOD.

de programas innovadores en Primaria y Secundaria, entre los que se destacan el de tecnologías móviles en zonas indígenas o el de certificación en la industria 4.0 en colegios técnicos.

La gestión del Pronie desde la propuesta desarrollada por la FOD implicaba tareas relacionadas con diferentes áreas entre las que se encuentran la adquisición, instalación y soporte de los equipos tecnológicos; el desarrollo de modelos educativos para la mejora de las competencias estrategias del Siglo XXI en estudiantes; el desarrollo profesional docente para el abordaje integral de competencias profesionales del siglo XXI; la asesoría y

el acompañamiento a centros educativos y el monitoreo, evaluación e investigación.

Al momento de edición de este capítulo, pese a que el CSE tomó el acuerdo de desarrollar un nuevo programa, no había una propuesta programática alternativa concreta. La información del Programa Nacional de Formación Tecnológica en la educación reporta una propuesta curricular preliminar basada en la plataforma de *Microsoft Education*. Sin embargo, en esta no se menciona la fundamentación teórico-metodológica ni la ruta de capacitación de los docentes para implementarla.

De acuerdo con la FOD (2023), aunque la propuesta del modelo educativo de los laboratorios de informática y la nueva propuesta del MEP se desarrolla por competencias, existen diferencias sustantivas en cuanto al enfoque curricular y aspectos clave, los cuales se presentan en cuadro 2.6. Al momento de edición de este capítulo, prevalecía una gran incertidumbre sobre este tema y las implicaciones tanto para el profesorado de Informática Educativa como para los directores de centros educativos, por lo que corresponderá a las próximas ediciones de este Informe dar seguimiento al mismo.

Cuadro 2.6

Enfoque curricular del modelo de laboratorio de informática educativa (LIE) y la propuesta del MEP

Modelo Laboratorio de Informática Educativa (LIE) PRONIE-MEP_FOD	Nueva propuesta MEP
<ul style="list-style-type: none"> • Aporta en cuatro dimensiones de la transformación curricular del MEP: <ol style="list-style-type: none"> 1) Maneras de pensar: pensamiento crítico, pensamiento sistémico, aprender a aprender, resolución de problemas, creatividad e innovación. 2) Formas de vivir en el mundo: ciudadanía global y local, responsabilidad personal y social, estilos de vida saludable, vida y carrera. 3) Formas de relacionarse con otros: colaboración y comunicación. 4) Herramientas para integrarse al mundo: apropiación de tecnologías digitales, manejo de la información. • Define competencias asociadas al pensamiento computacional a saber: resolución de problemas, construcción de artefactos físicos y robots, manejo de los componentes de los sistemas computacionales y de conceptos de cómputo, representación y modelaje de datos. • Cuenta con 120 indicadores de desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aporta en dos dimensiones de la transformación curricular del MEP: apropiación de tecnologías digitales y manejo de la información. • Describe 63 competencias distribuidas en: Programación por bloques, robótica educativa, pensamiento computacional, STEAM, ciencias de datos, inteligencia artificial, seguridad digital y lenguajes de programación. • No se evidencian indicadores de desempeño.



Recomendaciones

El análisis y los hallazgos que este capítulo ofrece sobre las principales tendencias y desafíos de la educación preescolar, primaria y secundaria permite identificar un conjunto de recomendaciones específicas para mejorar el diseño de los programas y políticas educativas de estado en temas estratégicos que permitan al país recuperarse de la crisis educativa, al tiempo que avanzar con bases sólidas hacia la escuela del siglo XXI en los próximos años.

Estas se agrupan en tres ejes principales: aprendizajes y ambientes de aula, políticas docentes y sostenibilidad de la inversión en educación. En cada una de ellas, se sugieren medidas concretas, urgentes y de aplicación simultánea e inmediata en la que pueden participar y confluir distintos actores educativos.

Estas recomendaciones se suman a las que el Informe brindó en su edición anterior (PEN, 2021), la mayoría de las cuales siguen vigentes. Asimismo, se recuerda que a lo largo del capítulo se sintetizaron una serie de buenas prácticas realizadas en distintos centros educativos, direcciones regionales, programas y departamentos del MEP, cuya continuidad es importante para que puedan escalarse a todo el sistema y ampliar sus resultados.

Mejora de los aprendizajes y los ambientes de aula

El sistema educativo nacional enfrenta problemas de bajo rendimiento estudiantil que se agravaron con el “apagón educativo”. Esto ha conllevado a un empobrecimiento de los aprendizajes, lo cual amenaza las trayectorias educativas de toda una generación de estudiantes. Ante este panorama, es crucial tomar medidas urgentes para mejorar las habilidades de lectura y escritura de los estudiantes (cuadro 2.7), ya que estas son fundamentales para potenciar los resultados de aprendizaje en las asignaturas básicas y en las competencias comunicativas, digitales y emocionales.

En relación con los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación del inglés⁴⁴ existe un conjunto de desafíos que deben

Cuadro 2.7

Recomendaciones para mejorar habilidades de lectura y escritura

Recomendación	Ejemplos de acciones
<p>Evaluar los logros de las propuestas desarrolladas en el marco de Plan Integral de Nivelación Académica (PINA).</p> <p>Armonizar los perfiles de salida de la educación preescolar y el de ingreso a la educación primaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las buenas prácticas para continuarlas y escalarlas a todo el sistema. Por ejemplo, “La Aventura de Leer y Escribir”. Revisar las experiencias poco exitosas, determinar las razones por las cuales no funcionaron y rediseñarlas. Otorgar mayor relevancia teórica y práctica a la progresión didáctica de los contenidos curriculares de lectura y escritura presentes en los Programas Estudio de Español vigentes (2013) y de Educación Preescolar (2014).
<p>Implementar una cultura de evaluación estandarizada en lectura y escritura</p>	<ul style="list-style-type: none"> Realizar una evaluación diagnóstica estandarizada al final de cada ciclo escolar que permita medir y monitorear el nivel de dominio en los procesos de lectura y escritura con el fin de obtener datos precisos sobre la pobreza de aprendizajes. Contar con perfiles de salida estudiantiles en lectura y escritura para cada año escolar que apoyen el trabajo docente en el aula y la evaluación. Proporcionar retroalimentación efectiva en la mediación pedagógica, capacitación docente y creación de materiales didácticos pertinentes y adaptados a las necesidades curriculares de los estudiantes.”
<p>Diseñar módulos obligatorios de formación para el personal docente en servicio que aborden de manera explícita los procesos de la lectura y escritura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Crear módulos de formación de acuerdo con cada nivel educativo: de lectura. <ul style="list-style-type: none"> Preescolar: Lectura modelada por el docente y la creación de oportunidades para realizar prácticas de lectura. Creación de hábitos de lectura. Primaria: Aprender a leer y desarrollo de la comprensión lectora. Lectura de géneros literarios y no literarios. Creación de hábitos de lectura. Secundaria: Lectura comprensiva, crítica y analítica. Lectura de géneros literarios y no literarios. Fortalecimiento de los hábitos de lectura.

Fuente: Murillo, 2023a con información Murillo et al., 2023a y 2023b.

Recomendaciones



atenderse para fomentar el bilingüismo. Entre ellas, se encuentran revisar el tamaño de los grupos, la cantidad de horas de clase, la adecuación de los recursos educativos, mejorar el acompañamiento docente, adaptar la evaluación y monitorear la aplicación del programa (figura 2.11).

Además, para mejorar los ambientes de aprendizaje es fundamental que el MEP avance hacia una planificación de largo plazo en infraestructura y que cuente con un censo actualizado para tomar decisiones informadas y superar el actual enfoque reactivo, así como el rezago en materia de infraestructura y mantenimiento de los centros escolares.

También resulta necesario velar por el cumplimiento de los acuerdos existentes en tres temas. El primero es la ampliación del número de escuelas de horario regular mediante la aplicación de las recomendaciones específicas que este capítulo aporta. El segundo tiene que ver con el fortalecimiento de la educación técnica a través de la ampliación de la cobertura de centros en esta modalidad y la aceleración para implementar de programas de educación dual mediante el establecimiento de metas específicas que permitan evaluar su progreso y cumplimiento.

En tercer lugar, es inaplazable concretar el acuerdo nacional de contar con una sociedad interconectada y promover ampliamente

Figura 2.11

Recomendaciones para mejorar los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación del inglés

Revisar tamaño de los grupos

La conformación de grupos muy grandes de estudiantes dificulta las actividades para el desarrollo de la producción oral.

Aumentar horas de clases

Se requieren cambios normativos y operativos para garantizar una mayor exposición de los estudiantes a la lengua inglesa en las aulas.

Adecuación de recursos educativos a distintos contextos

- Extender, diversificar y adaptar al contexto y a las modalidades la lista de recursos didácticos impresos o digitales disponibles para el cuerpo docente.
- Los recursos deben ser de utilidad y pertinencia para las diversas poblaciones estudiantiles.

Conectividad e Infraestructura tecnológica

Equipar al cuerpo docente con infraestructura tecnológica y conectividad estable a Internet de manera que se cumpla con la integración adecuada de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje según las especificidades del Programa de Estudio de Inglés.

Adaptación de la evaluación

El Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes debe adaptarse al modelo de evaluación del enfoque metodológico por habilidades del Programa de Estudio de Inglés para que el profesorado cuente con espacios de evaluación que incluyan las cuatro destrezas de la lengua.

Información y acompañamiento a los docentes

- Existencia de una estrategia clara de divulgación y acompañamiento acerca de los recursos digitales que el MEP pone a disposición de los y las docentes
- Capacitar de manera diferenciada y generar manuales que faciliten la búsqueda de material existente por medio de interfaces de búsqueda amigables.

Monitorear aplicación del programa

El proceso de seguimiento y evaluación del nuevo Programa de Inglés debe ser una constante que se mantenga a través del tiempo con la finalidad de medir los resultados, identificar áreas de oportunidad y promover un mejoramiento continuo.

Recomendaciones



la alfabetización y la ciudadanía digital, para lo cual son necesarias las siguientes acciones: cerrar la brecha digital y las diferencias de acceso a tecnología y conectividad entre hogares y regiones, para lo cual la entrega de equipos a los y las estudiantes en sus hogares es imperativa; y contar con una red educativa interconectada con infraestructura y conectividad de calidad.

Sin embargo, quizás la recomendación más crucial en este sentido es que el país no pierda el enfoque pionero desarrollado por el Pronie-MEP FOD de Informática Educativa por más de treinta años, que estuvo centrado en el desarrollo cognitivo de los estudiantes a través de la tecnología para la creación de conocimiento y de estrategias de aprendizaje orientadas a fomentar las capacidades de resolución de problemas, investigación y colaboración de las personas estudiantes.

Mejoras en las políticas docentes

El Informe ha señalado en distintas ediciones la necesidad de que el país cuente con políticas docentes que integren la formación inicial, los procesos de selección, contratación y acompañamiento, la evaluación y el desarrollo profesional, las condiciones de trabajo y el reconocimiento y estímulo a la carrera docente. Se requiere, para ello promover tres acciones relevantes:

- Fortalecer el convenio interinstitucional para adoptar a corto plazo el Marco Nacional de Cualificaciones en las Carreras de Educación, el cual define las habilidades necesarias para los docentes del siglo XXI en 11 diferentes carreras del área de Educación.
- Retomar el diseño de pruebas de idoneidad docente basadas en el Marco Nacional de Cualificaciones, el diccionario de competencias laborales y los perfiles profesionales, en colaboración entre el Ministerio de Educación Pública y el Servicio Civil.
- Desarrollar capacitaciones docentes masivas para fortalecer habilidades, especialmente en competencias digitales, mediante una Política de Desarrollo Profesional Docente que considere el calendario escolar y las necesidades del cuerpo docente y su contexto. Resulta esencial el fomento de acuerdos entre actores educativos, el trabajo con autoridades para generar convocatorias coordinadas y la consideración de una malla temática variada que se adecue a las necesidades identificadas en el cuerpo docente y su contexto.

Además, se sugiere implementar programas de mentorías⁴⁵ entre docentes y personas directoras noveles (ver apartado especial del capítulo), ofrecer capacitaciones presenciales para zonas rurales y adaptar plataformas tecnológicas para garantizar la inclusión y accesibilidad. Por otro lado, es necesario implementar estrategias de comunicación y marketing que favorezcan la promoción de actividades de desarrollo profesional que, aunque no sen de carácter “convocado” ni impacten a nivel salarial, pueden traer otros beneficios o recompensas⁴⁶.

También es fundamental considerar el nivel de competencias digitales de las personas docentes para el diseño de las actividades formativas, así como valorar la pertinencia de temáticas, metodologías y herramientas digitales. De esta forma, se pueden ofrecer actividades formativas puntuales que abarquen contenidos directamente relacionados con el trabajo de aula, que puedan ser fácilmente replicados con el estudiantado y que favorezcan el desempeño del rol docente, pues así se aumenta la percepción de utilidad, el interés y la motivación para participar en este tipo de actividades. Como parte de la oferta, se sugiere brindar cursos participativos que permitan a la persona docente la integración de conocimientos previos, aplicar la auto reflexión y el intercambio de experiencias entre profesionales.

Mejorar la sostenibilidad y aprovechamiento de la inversión en educación

El Informe reafirma la necesidad de mantener el cumplimiento del mandato constitucional vigente en cuanto a la inversión pública en educación, pero también reconoce la urgencia de la implementar transformaciones profundas en áreas sustantivas para optimizar dicha inversión. Un cambio necesario es eximir a los comedores estudiantiles y al Programa de Transporte Estudiantil de la Regla Fiscal, de manera que la población beneficiaria pueda acceder a estos servicios de forma continua y estable en el tiempo.

En el caso de las becas y transferencias monetarias condicionadas, se recomienda revisar la pertinencia de las ayudas monetarias por nivel educativo y mejorar la eficiencia en su asignación, reduciendo filtraciones. Además, algunas recomendaciones específicas para la gestión de los programas comedores y transporte estudiantil se presentan en la figura 2.12.

Recomendaciones



Figura 2.12

Recomendaciones para mejorar la gestión de los programas de comedores y transporte estudiantil

Comedores escolares

- Revisar el mecanismo de asignación de recursos mediante la incorporación de criterios socioeconómicos y factores de seguridad de los cantones para favorecer a regiones con mayor vulnerabilidad.
- Mejorar prácticas de gestión relacionadas con el control del inventario alimenticio, gestión de alimentos y reducción del desperdicio, evitando el pago de sobrepagos y revisando la red logística para eliminar intermediarios innecesarios.
- Mejorar los mecanismos de supervisión mediante auditorías y visitas sorpresa a los comedores.

Transporte estudiantil

- Revisar la fórmula de asignación de recursos para que se consideren variables adicionales a las socioeconómicas.
- Diversificar los medios de transporte utilizados por los estudiantes, como las bicicletas otorgadas por el MEP.
- Establecer subsidios universales de transporte para estudiantes que residan en zonas con altos niveles de inseguridad y garantizar así rutas seguras hacia las aulas.
- Desarrollar un modelo de costos que considere variables geográficas y socioeconómicas específicas de cada región.
- Realizar un análisis de simplificación administrativa para reducir los determinantes de las tarifas asignadas a las diferentes rutas.

Fuente: Murillo, 2023a con información de Pacheco y Elizondo, 2023 y Trejos, 2023b.

Investigadores principales: Katherine Barquero, Jennyfer León, Dagoberto Murillo, Isabel Román.

Insumos: Currículo completo en primaria: situación actual, importancia y desafíos, de Virginia Navarro, Katherine Barquero y Dagoberto Murillo; Impacto financiero de la regla fiscal y las medidas de racionalización de gasto de inversión educativa y los programas de equidad del MEP, de José Francisco Pacheco y Hazel Elizondo; La enseñanza y aprendizaje del inglés secundaria pública costarricense del siglo XXI: innovaciones, brechas y desafíos, de Allen Quesada, Walter Araya y José Alejandro Fallas; Perfil de ingreso a primer año escolar en el periodo postpandemia. Retos y oportunidades para la Educación Preescolar y la Educación Primaria en Costa Rica, de Marielos Murillo, Jessica Araya y Jennyfer León. Situación de la pobreza de los aprendizajes en la población estudiantil de 10 años en el periodo 2019-2022, de Marielos Murillo, Jessica Araya y Katherine Barquero; Situación, evolución y perspectivas de los incentivos monetarios para estudiar, de Juan Diego Trejos. Marco Nacional de Cualificaciones para las carreras de Educación de Costa Rica (MNC-CE-CR): condiciones para su aplicación y propuesta de temas estratégicos a considerar para indicadores de seguimiento de Melba Fallas, Katherine Barquero y Amram Aragón.

Contribuciones especiales: PINA con resultados mixtos: alto conocimiento combinado con baja incidencia de capacitación y acompañamiento, así como niveles modestos de cumplimiento, de Ronald Alfaro; Retos y factores a tomar en cuenta para el éxito de las capacitaciones docentes masivas preparado por Susanne Müller, Olmer Núñez, María Amalia Salazar, Atención de la salud mental y el bienestar psicológico de las personas estudiantes entre 2020 y 2023: una práctica que requiere consolidarse preparado por Gloria Calvo (Dirección de Vida Estudiantil, MEP). Encuesta sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas de la GAM, Encuesta sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad social y económica y Encuesta sobre percepción docente de habilidades al inicio del primer año, de Dunia Villalobos (Analítica). Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica: su proceso de implementación de Laura Vargas y Rocío Quirós del (MNC-EFTP). Acompañamiento a la primera infan-

cia y articulación entre preescolar y primaria: una buena práctica de la DRE de Cartago, de Magaly Padilla; Recopilación de principales cambios en la evaluación en Costa Rica: revisión actas del Consejo Superior de Educación 2018-2023, de Irene Salazar y Jennyfer León. Educación Preescolar Bilingüe una oportunidad para abrir caminos, de Guiselle Alpizar, Adriana Díaz, Elizabeth Madrigal y Ofelia Montoya. Estrategias para mejorar la escritura narrativa en las aulas: el concurso "Mi Cuento Fantástico y su Guía Docente" de Ana María Rodino y Joseph McIntyre. Descripción de la Oferta de Valor del PRONIE MEP-FOD preparado por Susanne Müller y Olmer Núñez. Diseño de encuestas sobre Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) y Capacitaciones en competencias digitales preparado por Carmen Cruz, Jennyfer León, Susanne Müller, Dagoberto Murillo, Olmer Núñez, Mónica Orozco e Isabel Román. Diseño de encuestas sobre Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) y Capacitaciones en competencias digitales preparado por Carmen Cruz, Jennyfer León, Susanne Müller, Dagoberto Murillo, Olmer Núñez, Mónica Orozco e Isabel Román. Evolución de la población estudiantil en condición de pobreza o vulnerabilidad y de la población receptora de los programas de equidad del MEP según la Enaho de Luis Ángel Oviedo y Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo con docentes y asesores de inglés sobre el nuevo programa inglés de Jimena Vargas.

Coordinación: Dagoberto Murillo e Isabel Román.

Borrador de capítulo: Dagoberto Murillo.

Edición técnica: Dagoberto Murillo, Isabel Román y Jorge Vargas Culléll.

Asistentes de investigación: Carolina Chaves y Rebeca Porras.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Katherine Barquero, Jennyfer León y Dagoberto Murillo.

Lectores críticos: Leonardo Garnier, Ronald Alfaro y Karen Chacón.

Revisión y corrección de cifras: Marisol Guzmán, Sebastián González y Dagoberto Murillo.

Por la información brindada y apoyo se agrade-

ce a los departamentos, oficinas y direcciones del Ministerio de Educación Pública: Departamento de Análisis Estadístico; Unidad para la Permanencia Reincorporación y Éxito Educativo (UPRE), Departamento de Educación de la Primera Infancia; Departamento de I Y II Ciclos; Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada; Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos, Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras; Dirección de Vida Estudiantil; Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad; Dirección de Desarrollo Curricular; Dirección de Planificación Institucional; Dirección de Programas de Equidad; Dirección de Planificación Institucional, Dirección de Recursos Humanos. Además, se agradece por la información a Federico Chacón, Adrián Mazón, Cinthya Arias, Angélica Chinchilla y Rosemary Serrano de la Sutel.

Un agradecimiento especial a la Oficina de UNICEF-Costa Rica por su apoyo a los estudios de Pobreza de los Aprendizajes y Programas de Equidad, en particular a Isidora Chacón y Manuel Baldares.

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de octubre, 9 de noviembre, 11 de noviembre, 25 de noviembre, 6 de diciembre de 2022, 6 de junio de 2023 y 26 de julio de 2023 con la participación de las siguientes personas: Evelyn Agüero, Camila Aguilar, Esteban Aguilar, José Aguilar, Sonia Albertazzi, Gilberto Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alfaro, Guiselle Alpizar, Carolina Álvarez, Evelyn Araya, Jessica Araya, Walter Araya, Mario Avendaño, Eleonora Badilla, Juan Manuel Baldares, Manuel Baltodano, Manuel Barahona, Katherine Barquero, Guido Barrientos, Juan Luis Bermúdez, Ingrid Berrocal, Fernando Bogantes, Jenny Bogantes, Vera Brenes, Héctor Campos, Laura Campos, Alda Cañas, Sandy Cascante, Guiselle Castro, Randall Castro, Ronny Castro, Randall Centeno, Karen Chacón, Carmen Chinchilla, Diego Conejo, Marinela Córdoba, Rigoberto Corrales, Maricel Cox, Jessica Cubero, Yahaira Delgado, Adriana Díaz, Dilena Dinarte, Evelyn Durán, Alejandro Fallas, Andy Flores, Carolina Fonseca, Clotilde Fonseca, Wilson Gaitán, Irma García, Verónica García, Leonardo Garnier, Steffan Gómez, Andrea González, Marianella Granados, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Melina Guzmán, Ronny Guzmán, Carolina Hernández, Emmanuel Herrera, Rosita Hidalgo, Susana Jiménez, Oscar Jiménez, Celia Jiménez, Pamela Jiménez, David

Johnson, Jennyfer León, Róger Leon, Carolina López, Patricia López, Gabriel Macaya, Elizabeth Madrigal, Guillermo Madriz, Ricardo Martínez, Pablo Masís, Ginnette Mathesson, Mauricio Merdrano, Ana Mejía, Arlene Méndez, Carlos Méndez, Leonardo Merino, Margot Miranda, Suellen Montero, Ofelia Montoya, Alberto Mora, Jorge Mora, Rebeca Mora, Natalia Morales, Leda Muñoz, Dagoberto Murillo, Margarita Murillo, Marielos Murillo, Carlos Navarro, Richard Navarro, Virginia Navarro, Alfredo Ortega, Alexander Ovaes, Ka-

ren Palma, Ana Cristina Parra, Katalina Perera, Cynthia Porras, Rebeca Porras, Yorlenny Porras, Marcelo Prieto, Allen Quesada, Jorge Quesada, Yaudy Ramírez, Kenneth Rivera, Ana María Rodino, Susan Rodríguez, Erick Rojas Zúñiga, Giselle Rojas, Manolo Rojas, Marisol Rojas, Yolanda Rojas, Marcela Román, Isabel Román, Vladimir Sáenz, Roxana Salazar, Ivonne Sánchez, Rafael Segura, Lilly Sevilla, Delia Solís, Marlene Steuber, Zuleyka Suárez, Karla Thomas, Evelyn Vargas, Jorge Vargas, Karla Vargas, Susana Vega, María Eugenia

Venegas, Evelyn Villarreal, Alejandra Villegas, Renata Villers, Katherine Williams, María Jesús Zárate, Vanessa Zárate, Irma Zúñiga.

Corrección de estilo y edición de textos:

Diego Ugalde.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar | Insignia ng.

Notas

1 Oficios CRN-PEN 254-2022, CRN-PEN-023, 2023 y CRN-PEN-223, 2023 dirigidos a las autoridades del MEP.

2 La Dirección de Informática de Gestión remitió un conjunto de tablas, pero no proporcionó un diccionario de variables que permitiera su análisis.

3 Se simulan las pérdidas de aprendizaje basadas en los puntajes ERCE 2019 para calcular prospectivamente las pérdidas en el aprendizaje en términos de años de escolaridad ajustada por aprendizajes (LAYS) y la longitud del cierre de los centros educativos recopilados por Unesco. Se construyeron tres escenarios, los cuales se diferencian por los supuestos sobre la extensión del cierre de las escuelas en sistemas educativos parcialmente abiertos (50%, 25% y 15% para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente) y la eficacia de las medidas de mitigación (alta, media y baja para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente). Para más información, consultar Banco Mundial y Unicef (2022).

4 De acuerdo con datos de MEP (2022b) el 55,3% del estudiantado se ubicó en el nivel 3 en esta dimensión.

5 La proporción de personas estudiantes ubicadas en el nivel 2 fue la siguiente: 99,2% en lectura, 92,1% en Matemáticas, 50,25% en Ciencias (48,95% alcanzaron el nivel 1)

6 Este estudio empleó un análisis de conglomerados basado en un índice de bienestar emocional de los estudiantes y construido con los datos de PISA 2018, el cual incorporó dos dimensiones: la psicológica y la cognitiva. El análisis encontró que existen dos grupos de estudiantes: en el primero se encuentra el 32% de

la población estudiantil (1.082 estudiantes) que reportó tener un nivel de bienestar bajo o medio, mientras que el 68% (2.221 estudiantes) restante posee un nivel de bienestar alto.

7 El porcentaje restante de los motivos de consulta recibidos en dichas llamadas se distribuyó de la siguiente forma: 18% soledad de información, 7% asuntos académicos, 5% riesgo suicida, 1% devolución de llamada, 1% dificultades de acceso, 1% riesgo social.

8 En el cuestionario, no se indaga sobre el tipo de rezagos identificados, sino que solamente se consulta de dónde obtuvo esa información. Al respecto, de las 2.264 personas que mencionaron que sí cuentan con información sobre los principales rezagos, 1.955 indicaron que la obtuvieron de evaluaciones propias; 517, de los informes de logro del SIRIMEP; y en 181 casos la información provino de otros medios.

9 En 12 de las 27 direcciones el puntaje es inferior a los 60 puntos. Además, entre las 10 direcciones con mejor puntaje, 9 se localizan fuera de la GAM.

10 Al cierre de edición no se contó con información de rendimiento definitivo en el 2022.

11 Solo se incluye la modalidad convencional.

12 Reforma al Decreto Ejecutivo N° 38170 "Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública".

13 Como se verá más adelante, la mayor parte de la ISP de la DPE son transferencias, en dinero o cuasidivisa, a personas, por lo que se utiliza el Índice de Precios al Consumidor, promedio mensual del año,

como deflactor para estimar los valores reales o descontando la inflación. En el gráfico 2.10 se presentan tanto los valores corrientes como reales de la ISP para resaltar cómo la inflación neutraliza parcialmente el aumento de esta inversión en períodos de crecimiento y cómo agudiza la contracción de recursos cuando ello se produce.

14 Pues el endeudamiento público supera ya al 60% del Producto Interno Bruto (PIB).

15 Los datos de 2022 son presupuestados y en ejecución. Los datos de 2023 son presupuestados y estaban pendientes de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Al tratarse de recursos presupuestados, corresponden a autorizaciones máximas de gasto, aunque ajustables a través de presupuestos extraordinarios; en todo caso, resultan cifras preliminares.

16 Se contrasta la evolución presupuestaria de los PE con algún escenario de referencia.

17 Esto por cuanto la Regla mantiene de forma permanente un patrón de crecimiento rezagado del gasto respecto al PIB. De esta caída esperada, un 33,4% se explica por la reducción en comedores (-0,10% del PIB) y un 12,2% por la caída en el presupuesto de Transporte Estudiantil (-0,03%).

18 La población de 4 a 18 años en condición de pobreza extrema que asiste a la educación pública, en ausencia de ayudas, habría pasado de un 14,5% a un 27,2%, es decir un incremento del 87%.

19 Sin el reconocimiento del ajuste por cambio de nivel.

20 La muestra incluyó un total de 404 escuelas y 485 docentes. De estas, 171 centros educativos y 258 eran docentes en la GAM, mientras que 235 centros y 227 docentes eran de zonas de alta vulnerabilidad socioeconómica.

21 Por escritura ortográfica silábica se entiende aquella que reproduce fielmente la conformación silábica de la palabra; por ejemplo, si al escolar se le pide que escriba “Mi país es grande” y lo que escribe es “Mi país es gande”, significa que no ha incorporado la secuencia silábica “grV”; por tanto, comete un error de imprecisión. Un proceso similar sucede con la precisión al leer. Ante el texto “Mi país es grande”, el escolar podría leer substituyendo alguna letra, por ejemplo “Mi baís es grande”.

22 Aspectos pedagógicos: contenidos, planteamiento pedagógico-didáctico, tutoría, evaluación, adecuación y adaptación al usuario etc. Funcionales: facilidad de uso, autonomía y autocontrol. Tecnológicos: interacción y diálogo, navegación y ambiente visual y de tiempo, uso eficiente del tiempo, presentar exámenes, ejercicios, participar en grupos foros de discusión etc. Adicionalmente, Lewis (2021) define elementos de diseño, tales como una adecuada descripción general del curso, diseños con resultados de aprendizaje medibles, contenidos de aprendizaje culturalmente inclusivos con instrucciones igualmente inclusivas y metodologías para el involucramiento de los estudiantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

23 La mayoría (61%) correspondió a la apertura de secciones nocturnas (PEN, 2015).

24 Esta situación contrasta con la cantidad de centros totales que pasó de 958 a 980 en el mismo período.

25 También se mencionan regiones distintas a la Central.

26 De acuerdo con la Ley N° 9728, se trata de una modalidad educativa que permite a la persona estudiante formarse en dos ámbitos de aprendizaje: una institución de la Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) y una empresa formadora, medianamente el empleo de sus recursos materiales y humanos.

27 Nueve en el Colegio Técnico Profesional San Pedro de Barva y diez en Colegio Técnico Profesional de Atenas.

28 La caída es de 28% si se considera el período 2017-2022.

29 Distribuidos de la siguiente forma: 113 programas en el nivel 1, 25 en el nivel 2, 28 en el nivel 3, 28 en el nivel 4 y 3 en el nivel 5 (DA-CONARE,2023b).

30 Disponible en <https://www.oecd.org/education/school/La-Educacion-en-Costa-Rica-Resumen-Ejecutivo.pdf>

31 Equipo Consultor Tu Clase tu país, 2021, Marco metodológico para la Prueba de Idoneidad para la Selección de Profesionales Docentes (PISPD), MEP-Fundación Yamuni Tabush.

32 Por ejemplo, entre 2014 y 2022 el MEP registró un total de 14.640 personas pensionadas (un promedio que ronda 1.627 funcionarios por año).

33 Las actividades de divulgación y sensibilización con facultades y escuelas de educación de las universidades públicas y privadas han incluido al Consejo Ampliado de la Escuela de Formación Docente de la UCR, el Consejo de la Escuela de Ciencias de la Educación de la UNED, el Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la UNA, y la Comisión de Carreras Compartidas de la UCR, Facultad de Educación de la UCR para las carreras de las escuelas de Formación Docente, Administración Educativa y Orientación y Educación Especial y la División de Educología de la UNA (Conare,2023a).

34 En 2023, incluía a las carreras de Educación de la Primera Infancia, Educación Primaria, Educación Especial, Enseñanza del Español, Enseñanza del Inglés, Enseñanza del Francés, Enseñanza de las Ciencias (Física, Química, Biología), Enseñanza de la Matemática, Enseñanza de los Estudios Sociales y Educación Cívica, Docencia, Administración Educativa y Orientación.

35 Tres documentos fueron generados para el MEP por expertos chilenos: 1) Propuesta preliminar del marco teórico y antecedentes de contexto para la Prueba de Idoneidad para la Selección de Profesionales Docentes (PISPD). 2) Propuesta preliminar del marco metodológico para la Prueba de Idoneidad para la Selección de Profesionales Docentes (PISPD). 3) Propuesta preliminar del marco evaluativo: Dimensiones del desempeño y competencias a evaluar.

36 El método utilizado en este estudio es el de *Clustering Large Applications* o CLARA (por sus siglas en inglés). Se seleccionaron 50.000 muestras aleatorias y se aplicó el algoritmo de particiones alrededor de los *medoids* o PAM (por sus siglas en inglés) utilizando la distancia de Manhattan.

37 Se conforma por estudiantes en su mayoría de la banda A2 en escucha y lectura (57% y 54,6% respectivamente), pero con un grupo importante en la banda inferior A1, que se conforma por un 25% para la destreza de escucha y un 43,7% en la destreza de lectura.

38 Para este grupo, el 67,7% de los estudiantes son A2 en la destreza de escucha, mientras que el 79,9% de los estudiantes son A2 en la destreza de lectura.

39 En este conglomerado, el 78,5% de los estudiantes son B1 para la destreza de escucha. De igual forma, el 64,5% son B1 en la destreza de lectura, mientras que un grupo de estudiantes aún se ubica en la banda A2 (34,2%).

40 Este grupo de estudiantes se ubica su mayoría en la banda B2 en ambas destrezas (71,9% escucha y 62,9% lectura).

41 En total, se registraron 1.026 órdenes sanitarias de las cuales 37,8% estaban por atender según la información proporcionada en el oficio DVM-PICR-0370-06-2023.

42 En el quinto quintil el porcentaje de hogares con conexión a fibra óptica pasó de 80,5% en 2019 a 92% en 2022. Sin embargo, el mayor crecimiento se dio en los hogares pertenecientes al tercer quintil, que en el mismo período pasaron de 54,5% a 76,1%.

43 Acuerdo en el cual se aprobaba y se establecía el Pronie-MEP/FOD.

44 Para este Informe se profundizó en el idioma Inglés, pero la recomendación de fortalecer este idioma es igual para el resto de idiomas que el sistema imparte, tal como el francés, el portugués y el mandarín, programas que se han visto debilitados en el último año.

45 Como una estrategia para complementar el seguimiento, el intercambio y la participación en los procesos de formación continua.

46 Por ejemplo: el *email marketing*, el uso de insignias electrónicas que den cuenta de los conocimientos y habilidades adquiridos tras la finalización de un curso, entre otras.

APORTE ESPECIAL

Apoyo y acompañamiento a personas directoras noveles en el sistema educativo: un desafío estratégico que atender

Presentación

En Costa Rica, los asuntos relativos a las personas directoras noveles se han explorado poco en contraste con otros países de América Latina en los que la literatura sobre la formación de las direcciones escolares ha cobrado relevancia en los últimos años (García et al., 2011; Weinstein et al., 2016; Sandoval et al., 2020). Diversos autores coinciden en señalar la importancia que juega la persona directora y su liderazgo en la mejora de la calidad educativa (Chanberlin, 2012, Murillo y Hernández, 2015; Bernal e Ibarrola, 2015; Freire y Miranda, 2014 como se citan en Sandoval et al., 2020; García et al., 2011, Weinstein et al., 2016; Rivero et al., 2018).

Asimismo, la experiencia en los países de la OCDE con sistemas educativos de calidad ha demostrado que las direcciones que despliegan prácticas efectivas de liderazgo escolar son aquellas que más inciden de manera positiva en las competencias docentes y en el aprendizaje de los estudiantes (Pashiardis y Johansson, 2016; Robinson et al., 2009; como se cita en Aravena et al., 2020). No obstante,

las personas directoras deben enfrentar una serie de desafíos que pueden marcar su futuro positivamente o, por el contrario, frenar el logro de sus objetivos. La literatura coincide en que los desafíos que enfrentan los directores y directoras cuando asumen el puesto son multidimensionales y que estos son mayores cuando se trata de personas sin experiencia previa en el cargo (Bush y Jackson, 2002; Bush y Oduro, 2006; Northfield, 2013; Quong, 2006; Spillane y Lee, 2014 como se cita en Aravena et al., 2020).

Las personas que asumen el puesto de dirección en centros educativos atraviesan distintas etapas en sus procesos de socialización profesional y organizacional. Según García et al. (2011) directores y directoras inician con una etapa de incertidumbre seguida por etapas de adaptación y aprendizaje. Posteriormente, llegan las etapas de estabilidad, autorrealización o desencanto. Un estudio realizado por Aravena et al. (2020), evidenció que liderar por primera vez una escuela es altamente complejo, estresante y demandante.

En esta edición del *Informe* se da continuidad al tema de liderazgo directivo planteado en la edición anterior con el objetivo aportar más datos y evidencia

para la formulación de acciones de selección, inserción y acompañamiento a direcciones noveles por parte de las autoridades educativas. Se utilizan como insumos principales una encuesta aplicada a una muestra representativa de personas directoras de centros educativos públicos en todo el territorio nacional cuyo tiempo de laborar como director fuera de entre tres meses y tres años en el momento de aplicar la encuesta (octubre y noviembre de 2022). Estos datos se complementaron posteriormente con grupos focales realizados en diciembre de 2022 con personas directoras y supervisoras de circuito escolar. Se indagó sobre las características de los directores noveles, así como las barreras, fortalezas, oportunidades y desafíos que estos enfrentan para desarrollar un liderazgo pedagógico y distribuido¹ en sus centros educativos, ámbitos en los que el país presenta vacíos importantes de información.

Este aporte especial fue posible gracias a una alianza entre el Programa Estado de la Nación del Conare y la Fiscalía del Colegio de Profesores y Licenciados (Colypro).

MEP desaprovecha contexto propicio para generar cambios en procesos de inducción y acompañamiento a personas directoras noveles que son clave para mejorar la gestión del sistema en los próximos años

El *Octavo Informe Estado de la Educación* señaló que es claro el rol asignado a la persona directora en la política educativa y en la transformación curricular impulsada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) en la última década. Sin embargo, no hay evidencia de que dicho rol se encuentre articulado con cambios en la normativa, ni en los procesos de acompañamiento y desarrollo profesional (PEN, 2021).

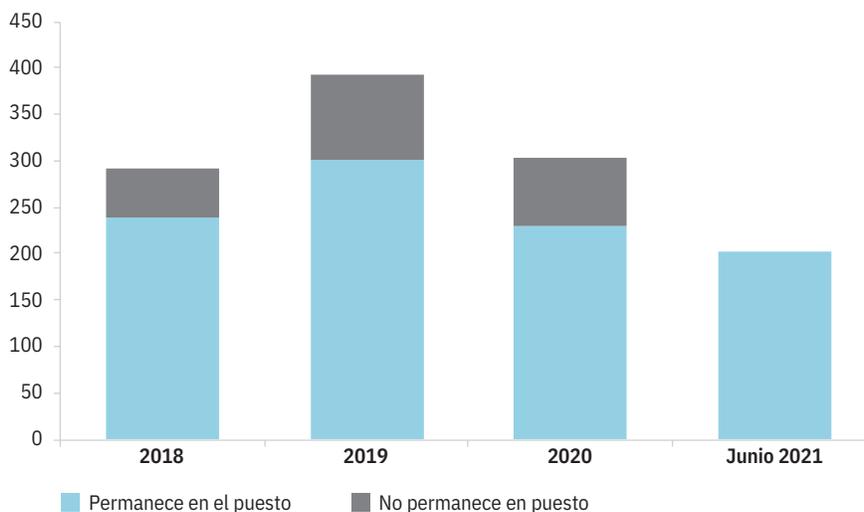
Con el objetivo de contextualizar el tema, Murillo (2023) analizó el tiempo de permanencia de las personas en puestos de dirección en el período que va del 2013 a junio del 2021. Se utilizaron datos de la Dirección de Recursos Humanos del MEP y no se incluyó la clase de puesto “Profesor de Enseñanza Unidocente” ya que no es un puesto de dirección como tal.

Los resultados evidencian que cerca del 31% de las personas directoras había ocupado el cargo por ocho años o más, tiempo en el cual, según la literatura, alcanzan las etapas de mayor consolidación en el puesto. Sin embargo, 1.140 personas tuvieron nombramiento por dos años o menos (18,6%). Esto apunta a una dinámica particular del cargo, el cual en ocasiones es ocupado de manera temporal por personas que luego regresan a su puesto anterior o bien se acogen a una jubilación.

El gráfico 2.29 muestra la cantidad de personas que asumieron el puesto por primera vez desde 2018. En color azul se representan aquellos que mantenían un nombramiento en junio de 2021 y en gris los funcionarios que no continuaban con este. En promedio, el 78% de los nuevos ingresos entre 2018-2020 se mantuvieron en el puesto.

Gráfico 2.29

Personas en un puesto de dirección por primera vez, según continuidad del nombramiento^{a/}



a/ Se tomó como referencia el mes de junio de 2021.

Fuente: Murillo, 2023 con datos de la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

El recambio en los liderazgos de los centros educativos que se ha venido dado en últimos años, aunado a la existencia de un 30% de personas directoras con más de 8 años de experiencia en el puesto representan oportunidades importantes para mejorar los procesos de inducción y acompañamiento. Los cambios deben orientarse hacia la gestión del sistema y la consolidación de proyectos educativos enfocados en el mejoramiento de los aprendizajes y las condiciones de trabajo para estudiantes y docentes en las aulas, procesos que aún no se han consolidado en el país.

Sin embargo, es relevante destacar que existen experiencias exitosas en modelos de gestión que incorporan en sus formas de gestión escolar y liderazgo directivo una serie de principios y buenas prácticas que se alinean con lo que se conoce como la escuela de calidad del Siglo XXI. Un ejemplo de esto es el colegio Bilingüe Jorge Volio Jiménez de Cartago (recuadro 2.17).

El estudio de Murillo (2023) señala que las personas directoras noveles en 2021 eran mayoritariamente mujeres menores de 50 años que lideran centros educativos de primaria. Nueve de cada diez trabajan en centros con tipo de dirección 1 y 2². Lo cual es una característica relevante para valorar en futuras investigaciones que indaguen sobre cómo estos puestos las preparan para asumir los retos en centros educativos de mayor tamaño. En Costa Rica el filtro con el que se cuenta para el nombramiento de las personas directoras es la formación profesional y la experiencia; sin embargo, como se señaló el Octavo Informe Estado de la Educación, a nivel nacional se ha venido impulsando un cambio para asegurar que la selección se haga de acuerdo con las competencias o habilidades que puedan tener quienes son contratados, sin embargo, hay retrasos en la aplicación de la prueba de idoneidad.

Recuadro 2.17

Aprendizaje cooperativo y liderazgo pedagógico: las buenas prácticas del Colegio Bilingüe Jorge Volio Jiménez

El Colegio Bilingüe Jorge Volio Jiménez de Cartago, fundado en 1993 por la cooperativa Coopejovo R.L., ha graduado a 1.258 estudiantes bilingües al 2021. Con una plantilla de 38 profesores y un director, el colegio se adhiere a un enfoque educativo basado en el "aprendizaje cooperativo". En este enfoque, se reconoce que la construcción individual del conocimiento se logra a través de la interacción con pares, docentes y padres de familia, donde todos aprenden cooperando y cooperan aprendiendo.

Este tipo de aprendizaje considera la educación como un proceso de construcción social en el cual la convergencia de diferentes perspectivas en la realización de tareas de aprendizaje permite desarrollar las actitudes necesarias para que el estudiante interactúe de manera efectiva con su entorno. Para lograrlo, se aplican una serie de principios didácticos clave, que incluyen: aprender mientras se planifica, ejecuta y evalúa; liderazgo distribuido; responsabilidad social y grupal; agrupamiento heterogéneo; interdependencia positiva; autonomía grupal; y respeto a la individualidad y la diversidad, fomentando la inclusión social (Alvarado y Brenes, 2021).

En este modelo, los estudiantes trabajan juntos para completar tareas, donde la mediación didáctica promueve la necesidad mutua entre ellos. Una vez que se cumple la tarea, las contribuciones de los estudiantes se evalúan individualmente según parámetros objetivos. Este enfoque fomenta una comprensión más profunda de los contenidos curriculares. El trabajo

en equipo, con una composición organizada, se basa en contenidos curriculares, habilidades sociales y desempeño de roles, lo cual facilita la resolución de problemas.

El éxito de este enfoque radica en la importancia de trabajar con un proyecto educativo. Este se construye en las aulas a través de siete momentos principales: creación de un ambiente favorable y activación cognitiva y afectiva, orientación de la atención, procesamiento de información, recapitulación, evaluación y celebración, interdependencia social positiva, y reflexión sobre los procesos y el resultado. El docente cuenta con una guía y habilidades para comprender los objetivos educativos y tomar decisiones relacionadas con el desarrollo de competencias y habilidades específicas de su disciplina, lo que permite que esta secuencia se cumpla y se desarrolle el modelo educativo.

Además, el colegio se basa en el enfoque de liderazgo pedagógico y distribuido del director, se trabaja en función de resultados y se reflexiona constantemente sobre las trayectorias educativas de los estudiantes, sus dificultades, fortalezas y avances. Por otro lado, las tareas administrativas de gestión del colegio son responsabilidad del órgano directivo de la cooperativa y un pequeño equipo de administración, quienes crean las mejores condiciones para que sea posible el proyecto educativo.

Fuente: Murillo, 2023, basado en Alvarado y Brenes, 2021.

El análisis realizado muestra que la mayoría de los directores y directoras noveles se egresaron de universidades privadas en programas de licenciatura y maestría, lo cuales no están acreditados. Además, muchos no han

realizado actualizaciones profesionales recientemente. El 70% cuenta con licenciatura en administración educativa y un 65% con una maestría en administración educativa.

En el caso de las licenciaturas, las universidades que han tenido mayor participación en la formación de directores noveles son la Universidad Internacional San Isidro Labrador (28,7%), Universidad Santa Lucía (17,4%) y Universidad Metropolitana Castro Carazo (12,6%). Mientras que en maestrías predominan Universidad Internacional San Isidro Labrador (23,2%), Universidad de Cartago Florencio del Castillo (19,4%) y la Universidad Metropolitana Castro Carazo (16,8%). La participación de las universidades estatales es relativamente baja, ya que en conjunto representan un 13% de los títulos en licenciatura y 4% en el caso de maestrías.

Pero, además de la trayectoria formativa, Weinstein et al. (2016) plantean criterios que influyen tanto en el tipo de conocimientos y habilidades con que asumen el puesto como en los déficits que poseen. Dentro de estos elementos destacan tres antecedentes: ser insider/outsider, dependencia de origen y tipo de cargo directivo desempeñado con anterioridad. Otros estudios señalan que la experiencia en cargos directivos anteriores es clave para el desarrollo profesional de las competencias y habilidades de liderazgo (Bowers y White, 2014; Rivero et al., 2018). Para abordar estos temas se aplicó una encuesta a directores noveles y seis grupos de discusión cuyos participantes incluyeron directores y supervisores (recuadro 2.18).

En el caso de Costa Rica, según la encuesta aplicada en 2022, la mayoría de las personas directoras (92,1%) son *outsider*; es decir, que asumieron la dirección, pero provenían de otro centro educativo, por lo que tienen la desventaja de no estar familiarizados con la organización y la comunidad educativa, pero podrían tener ventajas en cuanto al establecimiento de límites con los colaboradores del centro (gráfico 2.30). Además, el 72,1% era docente³, 7,5% era director(a) en otro centro educativo y aproximadamente el 12,5% formaron parte del equipo de apoyo directivo.

Recuadro 2.18

Metodología y fuente de información

En este estudio se trabajó con información cuantitativa primaria recopilada en una encuesta representativa realizada a 240 personas directoras en los niveles de preescolar, primer y segundo ciclos, tercer ciclo y educación diversificada. Se excluyeron del análisis las escuelas unidocentes.

El cuestionario incluyó una serie de preguntas orientadas a conocer las características de los directores noveles en el sistema educativo costarricense y las principales barreras, fortalezas y oportunidades que estos enfrentan para desarrollar un liderazgo pedagógico y distribuido que fomente la colaboración de la comunidad educativa para avanzar juntos en el proyecto educativo que se pretende promover. Se contemplaron las siguientes áreas: contexto del centro educativo, información de trayectoria profesional y formativa, motivación para ejercer el cargo, conformación del equipo directivo, experiencia en el cargo, necesidades formativas y de apoyo durante el primer año y estilo de liderazgo. La unidad informante fue la persona directora del centro educativo.

El proceso de recolección de información involucró varias etapas desarrolladas entre el 18 de octubre y el 15 de noviembre de 2022. La primera etapa consistió en verificar que el tiempo de laborar como director fuera de tres años o menos y que contara con más de tres meses en el puesto. En la segunda etapa, se solicitó el consentimiento para participar de manera voluntaria en el estudio, se realizó una invitación formal para formar parte de este y se solicitó una cita telefónica en una hora que le fuera conveniente y de manera que no interfiriera con sus responsabilidades laborales.

La última etapa consistió en la aplicación de la encuesta telefónica en la hora y día acordados previamente.

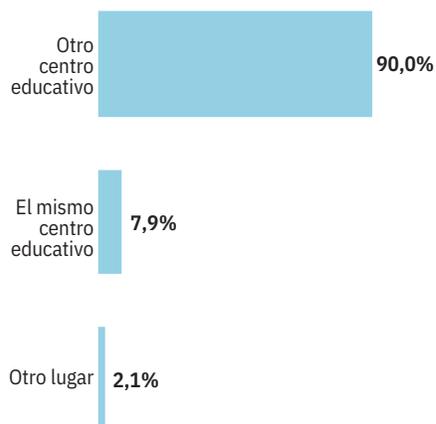
El principal obstáculo fue la mala cobertura de internet en lugares alejados, lo cual dificultó el trabajo al realizar contactos, tanto en la fase inicial como al momento de aplicar las encuestas. En algunos casos, incluso se tuvo que reprogramar citas por ese motivo. De acuerdo con Villalobos (2023a), los directores participantes estuvieron agradecidos por ser tomados en cuenta para esta investigación y motivados a contestar la encuesta de una forma seria y comprometida, lo que favorece la calidad de las respuestas recibidas y respalda la baja tasa de rechazo de la encuesta, ya que solamente 1,2% no participaron por falta de tiempo.

Se realizaron seis grupos focales. Cuatro con directores noveles y dos con supervisores, en cada uno de los siguientes lugares: Cartago, Alajuela, San Carlos, Coto, GAM y fuera de GAM (Peninsular, Pérez Zeledón, Occidente, San Carlos y Turrialba). Cartago contó con 7 participantes y fue el más numeroso, mientras que San José (GAM) fue el más pequeño con 4 participantes. Estas cantidades y el diseño de la guía dieron por resultado grupos extensos en tiempo, de 2 horas a 2 horas y 20 minutos, que además resultaron “provechosos” en el contenido que generaron. En relación con los grupos focales, los participantes de forma espontánea mencionaron que les gustó la dinámica, la encontraron distinta y en ocasiones la calificaron como un “necesitábamos ser escuchados”. En ella, compartieron narrativas, sentimientos y opiniones sobre su desarrollo personal y laboral, su relación con la institución y sus visiones sobre los temas abordados.

Fuente: Murillo, 2023 y Villalobos, 2023a y 2023b.

Gráfico 2.30

Lugar de trabajo antes de asumir el puesto de dirección^{a/}. 2022



a/ La cantidad de personas directoras encuestadas fue 240.

Fuente: Murillo, 2023 con datos de Villalobos, 2023a.

En la encuesta, el 91% de las personas directoras señaló que no recibió una inducción previa al puesto. El restante 9% mencionó experiencias distintas como reuniones, talleres y cursos en las que se abordaron temas de manejo de presupuestos, asuntos administrativos, el manual de supervisión, el plan de mejoramiento quinquenal, entre otros, de lo cual se concluye que en el país existen esfuerzos aislados, no articulados e insuficientes para acompañar a la persona directora novel. Entre los aspectos que más contribuyeron a la preparación y el aprendizaje para el cargo, las personas directoras destacaron el ejercicio propio del cargo y la observación del desempeño de otras personas directoras con mayor cantidad de valoraciones positivas que la formación inicial.

En esta línea, la literatura señala la importancia de dotar a los programas de formación con un fuerte foco en las experiencias prácticas. Como señala Huber (2018) una preparación adecuada permitiría a los nuevos directores

desarrollar una perspectiva que facilite la transición de la teoría a la práctica de gestión. Es decir, se busca romper con ese shock que experimentan las personas que asumen por primera vez el puesto. En este sentido, cobran importancia los programas de mentoría para los funcionarios en servicio.

Carga administrativa es una barrera por la cual las personas directoras noveles dejan de lado lo técnico-pedagógico

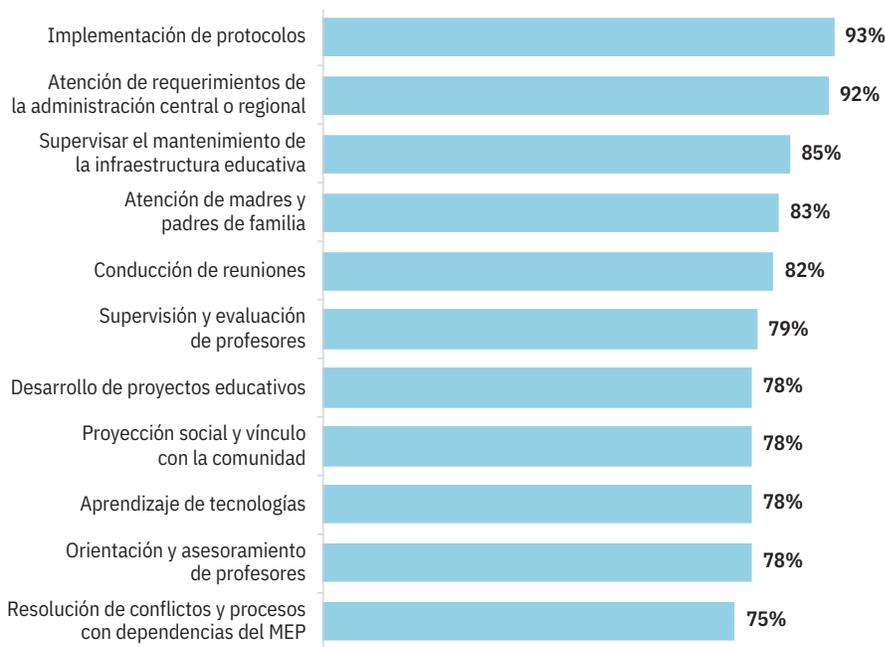
Una característica que comparten los sistemas educativos iberoamericanos es el peso de las funciones administrativas dentro de las tareas que desempeñan las personas directoras (OEI, 2017). Por ejemplo, Sandoval-Estupiñán et al. (2020) mencionan que los directivos escolares noveles, cuando inician su ejercicio directivo, llegan con la expectativa de dirigir una institución en la que lo primordial es la formación de la persona y se encuentran con otra realidad donde la esencia de la gestión es lo administrativo. Como señalan Weinstein et al. (2016) llegar a ser director o directora en una escuela o colegio puede ser una experiencia difícil. En el primer año, las prioridades se centran en resolver las necesidades más críticas y urgentes que los directores encuentran en el plantel escolar, por lo que en muchas ocasiones dejan de lado lo técnico-pedagógico.

En este sentido, el instrumento de recolección de datos aplicado a personas directoras noveles indagó por el grado de priorización que asignan a diferentes tareas en un mes habitual. Se encuentran fuertes coincidencias con lo señalado por Weinstein et al. (2016), ya que dentro de las cinco tareas que recibieron mayor priorización se encuentran la implementación de protocolos, la atención de requerimientos de la administración central o regional, la supervisión de la infraestructura educativa, la atención de padres de familia y la conducción de reuniones (gráfico 2.31).

También, las principales preocupaciones de las personas directoras nove-

Gráfico 2.31

Tareas con alta prioridad para las personas directoras noveles^{a/}. 2022
(porcentajes)



a/ Tareas en las cuales el 75% o más de las personas directoras dieron una calificación de cuatro o cinco en una escala Likert, donde uno representa “nada” y cinco representa “mucho”. La cantidad total de personas directoras encuestadas fue 240. Fuente: Murillo, 2023 con datos de Villalobos, 2023a.

les son de índole administrativa, ya que tres de cada cuatro señalaron la falta de recursos para la gestión del centro escolar. Asimismo, más de la tercera parte (34,6%) mencionaron la sobrecarga del trabajo administrativo. Ambas preocupaciones, aunadas al bajo involucramiento y participación de madres y padres de familia y a la vulnerabilidad social del entorno en el cual se encuentra el centro educativo podrían ir en detrimento de la puesta en marcha de prácticas de liderazgo pedagógico efectivo que involucren como eje fundamental la relación con la comunidad.

Dentro de las tareas que las personas directoras reportaron que representan mayor dificultad para su desarrollo se encuentra el manejo del volumen y diversidad de tareas en el cargo, la gestión de recursos financieros, el impulso de

la innovación en el centro educativo, la organización del tiempo de trabajo y la gestión de recursos a cargo de las juntas administrativas y de educación (Murillo, 2023).

Algunas de estas tareas fueron señaladas en los grupos focales, en los que se discutió más a profundidad sobre las barreras y dificultades señaladas por las personas directoras. Estas se agruparon en cuatro áreas principales: infraestructura, organización y capacidad del recurso humano (figura 2.13).

Sin embargo, como indica Sandoval-Estupiñán et al. (2020), la gestión administrativa de los recursos financieros, humanos y de tiempo también se constituyen como desafíos fundamentales que deben enfrentar los directores noveles en su primer año. Estos retos propician dificultades y temores para

Figura 2.13

Barreras y dificultades que enfrenta un director novel

Recursos Humanos	Infraestructura	Gestión	Leyes
<ul style="list-style-type: none"> • Directores interinos que nunca se adhieren al puesto. • Docentes que juegan un rol de director informal. • Tensiones entre colegas. • Las direcciones 1 no tienen asistente. • La supervisión no tiene tiempo para capacitar. • Formación no corresponde a la realidad laboral. • Carencia de evaluación. • No hay capacitaciones formales, adecuadas y en el horario adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> • El internet no funciona y se trabaja en casa. • Recibir un centro educativo con órdenes sanitarias. • Recibir un centro en malas condiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir un centro educativo mal administrado. • Recibir un centro educativo con programas obsoletos. • Recursos económicos escasos. • Una cultura organizacional cargada de vicios. • Alta carga laboral. • Juntas comunales recargadas en el director • Mal proceso de selección de personal en juntas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de leyes en el trato con la junta. • Ley 9999 no ampara a los educadores, si no que los coloca en un estado de vulnerabilidad desde su propia percepción. • Estudiantes sin controles paternos que no muestran límites.

Fuente: Villalobos, 2023b con base en grupo focales con directores y supervisores realizados para este informe.

asumir una gestión efectiva y se originan por la carencia de preparación previa, la ausencia de una formación específica y coherente con el rol directivo y la falta de experiencia en lo administrativo. De ahí que las personas investigadoras señalen la necesidad de subsanar estos vacíos en la formación.

Otro factor que incide en la percepción de recarga administrativa es la existencia de equipo directivo de apoyo. De las 240 personas directoras que participaron en la encuesta, el 23% señaló que contaba con un equipo de apoyo administrativo. Este porcentaje es mayor en la secundaria (78,4%) que en la primaria (7,1%), situación que ya se había reportado en el *Octavo Informe Estado de la Educación* (PEN, 2021) y que está estrechamente vincu-

lado al tamaño de la matrícula del centro educativo.

Existen prácticas que integran el uso de herramientas tecnológicas para disminuir el tiempo de las cargas administrativas que han demostrado ser exitosas, como la desarrollada por Flores (2023) en la Dirección Regional de Guápiles que podrían escalar a todo el sistema (recuadro 2.19)

Apertura de directores noveles para capacitarse en áreas como gestión de proyectos, integración de las herramientas tecnológicas y recibir mentorías

Según Weinstein et al. (2014) los sistemas educativos con buenos resultados han adoptado estrategias de desarrollo profesional secuenciales que abarcan los

distintos momentos de la carrera de los líderes (formación inicial, inducción y formación continua) y que son coherentes con los marcos de actuación o estándares para directivos (Pont et al., 2009). También se ha identificado una tendencia creciente hacia la incorporación de metodologías innovadoras y de formación práctica *in situ* de las personas directoras (Dempster et al., 2011; Davis y Darling Hammond, 2012; Huber, 2008, como se cita en Weinstein et al., 2014).

El tema de la formación cobra mucha relevancia en nuestro contexto, como se indicó antes, el 91% de las personas entrevistadas señaló que no recibió una inducción previa al puesto. Y en relación con el 9% que sí recibió inducción mencionan distintos

Recuadro 2.19

Uso de Power BI para disminuir el tiempo de carga administrativa de los trabajadores de la educación: una buena práctica a replicar

En la actualidad, existen una serie de recursos disponibles que facilitan la automatización de procesos administrativos para todos los funcionarios del MEP cuya implementación podría representar una significativa rebaja en la carga laboral administrativa. Un ejemplo es la aplicación de *PowerBI*, *Sharepoint*, *Power Business Intelligence*, *Power Automate* y los formularios digitales (*Forms*) en el circuito 07 de la Dirección Regional de Educación de Guápiles.

El proyecto consiste en vincular las bases de datos que se generan a partir de una lista de *Sharepoint* y los formularios digitales (*Forms*). Esto permite a los usuarios actualizar la información y aprovecharla en futuras consultas realizadas desde diferentes departamentos del MEP. Los datos acumulados son la base de información que se utilizan para acceder a gráficos de al menos 280 variables en tiempo real, información que se articula por medio de *Power BI* para generar los reportes gráficos o estadísticos que sean necesarios.

El proyecto utiliza dos fuentes de información. La primera la conforman las solicitudes asociadas a documentos, informes o cuadros que debe llenar la persona directora. La información se incluye a través de formularios enviados de manera digital por parte de la persona directora, lo cual evita el traslado físico a la supervisión educativa. Con *Power Automate*, el sistema reconoce el centro educativo y archiva

los documentos mediante el almacenamiento del título de la información remitida, el nombre del centro educativo y un consecutivo. Posteriormente, le confirma al remitente la recepción del documento. De forma paralela, se genera un reporte de consulta en tiempo real que se accede desde la supervisión.

La segunda fuente la constituyen datos que se solicitan en una única ocasión relacionados con información oficial del centro educativo, como el nombre de la institución, correo, código, matrícula, nombre de la persona directora, circuito, dirección regional. Además, existe información de consulta frecuente dividida por apartados (estudiantes, funcionarios, centro educativo, alimentación, transporte, junta de educación, Mecec, comités del centro educativo, infraestructura, contador, recargos, entre otros). En cada uno de estos apartados, la persona directora incluye la información una única vez, para luego ir actualizando los datos que sean necesarios.

Para el curso lectivo 2022, en la oficina de supervisión del circuito 07 de la Dirección Regional de Educación de Guápiles, entre las 27 personas directoras se entregaron cerca de 2.100 documentos catalogados como informes, reportes, oficios y cuadros o tablas solicitadas por los diferentes departamentos. Adicionalmente, se solicitaron al menos 1.200 informes de diferentes consultas en las que las personas directoras no debían llenar ningún documento o cuadro, aunque sí debían brindar información relacionada con el centro educativo a su cargo. Mediante el uso de esta herramienta se evidencia una reducción de tiempo considerable. En el caso de los tiempos relacionados con la entrega de documentos, se observó que la entrega de documentos

por medio del método sistematizado utilizando formularios digitales (*Forms*) implicó una reducción de dos terceras partes del tiempo que tomaba realizarla con método convencional (elaborar el documento y entregarlo por medio de correo electrónico); es decir, el tiempo bajó de 15 a 5 minutos.

Lo mismo se encontró en la atención de solicitudes de información por medio de oficio y remitidas por correo electrónico. En este caso, se empleó solamente una quinta parte del tiempo comparado con el método convencional de redactar el oficio, convertir a PDF, imprimir, firmar y remitir por medio de correo electrónico.

A las cifras mencionadas en días laborales de 8 horas y tomando en cuenta el volumen de documentos y solicitudes de información que se debe atender, para el circuito 07 de la Dirección Regional de Educación de Guápiles, el ahorro en tiempo equivale a un total de 400 días hábiles para los cuales no sería necesario invertir en acciones operativas de mero trámite vinculadas al envío de la información. Expresado en lecciones, el ahorro equivale a una cantidad de 4.763 lecciones de 40 minutos, que valor económico equivalen a poco menos de 67 millones de colones en un año para un circuito escolar. La experiencia aplicada demuestra que estos ahorros de tiempo son posibles y se pueden reaprovechar para labores pedagógicas.

Fuente: Flores, 2023.

tipos de experiencias entre las que se incluyen reuniones, cursos y talleres de duración variable (que van de horas a días) y de modalidad diversa (presencial, virtual o bimodal). Dentro de los actores que participaron en esos procesos se encuentran la supervisión educativa, la dirección regional, el MEP o el Colypro. Como señalaron los y las participantes en los grupos focales, esto indica que no existen programas de inducción y en las respuestas se relacionan esfuerzos inconexos; es decir, una suerte de ocurrencias en capacitación (Villalobos, 2023). Otro elemento en el que coinciden ambas aproximaciones (la encuesta y los grupos focales) es que directores y directoras con experiencia deberían participar en dichos procesos de inducción.

Cuando se indagó acerca de las principales necesidades de capacitación y acompañamiento (gráfico 2.32), las personas directoras priorizaron necesidades tradicionales como legislación y manejo de gestión de recursos financieros. Estos hallazgos sugieren la necesidad de revisar lo que está ocurriendo en los programas de formación inicial que en teoría se enfocan en estas áreas.

De los resultados obtenidos a través de la encuesta emergen un conjunto de áreas que ofrecen grandes posibilidades para encausar un proyecto de acompañamientos y mentorías. Por ejemplo, el 45,4% señaló necesidad de acompañamiento en integración de las herramientas tecnológicas y digitales en los procesos académicos en el aula, administrativos y de comunicación en los centros educativos; el 42,9% en la planificación estratégica del centro que articula lo curricular, lo pedagógico y lo administrativo; y el 40,4% en la implementación de acciones de participación activa de la comunidad educativa, Junta de Educación –Administrativa, reunión de personal, consejo de profesores en estas áreas que promueva las consolidación de los nuevos liderazgos pedagógicos en los centros educativos. Además, estas áreas podrían estar directamente relacionadas con las etapas de adaptación,

Gráfico 2.32

Principales necesidades de capacitación señaladas en la encuesta a personas directoras noveles^{a/}. 2022



a/ La cantidad total de personas directoras encuestadas fue 240.

Fuente: Murillo, 2023 con datos de Villalobos, 2023a.

estabilidad y autorrealización que atraen a las personas directoras.

En esta línea el 45% de las personas directoras mostró disposición a recibir mentorías de directores(as) en servicio, así como a desarrollar trabajo colaborativo o en redes con otros directivos. De la misma forma, más del 40% estaría dispuesto a recibir acompañamiento o visitas de tutores en el establecimiento. En los grupos focales con personas supervisoras y directoras se señala que las capacitaciones son una gran necesidad entre los directores noveles, quienes señalan que el MEP no brinda capacitaciones de forma sistemática y adecuada antes de que ellos entren al nuevo puesto.

En los grupos focales, se discutió acerca de lo que para ellos y ellas constituye un líder. Señalan que lo más adecuado es un liderazgo asertivo, directivo pero humano, que piense en todas las personas

y que no sea un director autoritario o tiránico. El liderazgo pedagógico fue mencionado en pocas ocasiones; sin embargo, algunas personas directoras noveles y supervisoras mencionaron que la balanza en su rol está inclinada hacia el rol administrativo cuando querrían colocar sus esfuerzos en el pedagógico (Villalobos, 2023b).

El estudio de Murillo (2023) también indagó sobre aquellas prácticas de liderazgo pedagógico que realizan con mayor frecuencia (gráfico 2.33). El 71% indicó que presta atención a los comportamientos disruptivos en el aula una o más veces por semana. Más del 90% indica que brinda oportunidades al personal de participar en la toma de decisiones y lo involucra en la construcción de una cultura escolar de mejora. Pero existen otras labores más relegadas o que se realizan con menor

frecuencia, como el uso de resultados para la toma de decisiones, el fomento de prácticas docentes basadas en investigación o la ejecución de actividades de desarrollo profesional coherentes con las metas institucionales.

Un área clave donde se podrían enfocar esfuerzos de acompañamiento es justamente en el fortalecimiento de un liderazgo pedagógico distribuido. Para ello existen estrategias como la mentoría, que ha sido utilizada en varios países desde hace más de treinta años para apoyar y promover el aprendizaje de las personas directoras escolares, especialmente en la etapa de inducción al cargo (Merino y Melero, 2017).

Entre las ventajas que se pueden destacar de las mentorías están la oportunidad de relacionar, en un contexto de confianza y apoyo, a una persona experimentada en el cargo y sus exigencias específicas, con una persona que está iniciando su trayectoria en el mismo rol, lo que permite acelerar el aprendizaje, compartir éxitos y frustraciones y disminuir la sensación de soledad, aislamiento o incertidumbre que enfrentan los directores noveles. Este proceso se lleva a cabo en varias etapas, como se muestra en la figura 2.14.

Sin embargo, el establecimiento de un proceso de mentorías conlleva desafíos importantes. Por ejemplo, la persona mentora debe contar con ciertas características deseables. Cuéllar et al. (2019) señalan que un(a) buen(a) mentor(a) debe:

- **Contar con experiencia como persona directora, legitimada por quien recibe la mentoría:** se refiere a que el conocimiento práctico derivado de la experiencia directiva previa facilita que mentores y mentoras se pongan en el lugar de los receptores de la mentoría.
- **Poseer conocimientos teóricos, procedimentales y estratégicos:** se identifican como centrales los conocimientos de liderazgo, gestión

Gráfico 2.33

Prácticas de liderazgo pedagógico realizadas con mayor frecuencia por las personas directoras noveles^{a/}. 2022



a/ Los porcentajes se calcularon con respecto al total de personas directoras que participaron en la encuesta (n = 240).

Fuente: Murillo, 2023 con datos de Villalobos, 2023a.

- escolar, política educativa, funcionamiento del sistema educativo y aprendizaje de adultos.
- **Poseer habilidades interpersonales y cognitivas específicas** para el ejercicio del rol de mentor.
- **Mostrar interés y compromiso en la relación de mentoría:** se destaca la importancia de abordar la mentoría desde un rol facilitador, más que desde un rol de consejería.

Además de la mentoría, existe otro conjunto de estrategias o técnicas que se pueden aplicar de manera independiente o complementaria a la mentoría, entre las que se incluyen la consejería o consultoría, el coaching, el *shadowing*, la resolución de problemas y estudios.

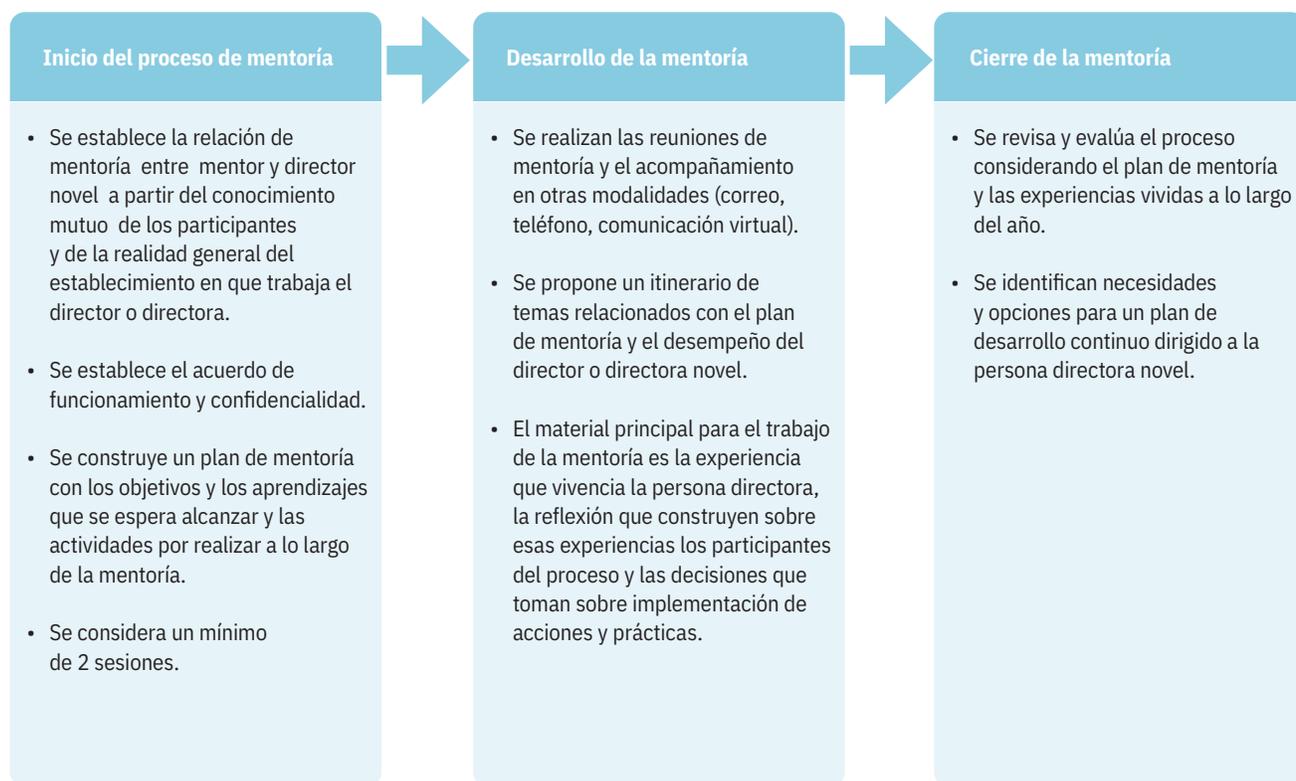
Mejorar la gestión del sistema educativo y los aprendizajes de los estudiantes en los próximos años inevitablemente pasan por mejorar el liderazgo en los centros educativos.

Para avanzar en este tema estratégico y no quedarse rezagado, el sistema tiene hoy una ventana de oportunidad que debe aprovechar. Para ello, es fundamental que el Ministerio de Educación Pública, lo coloque como una prioridad institucional y genere programas que le permitan reconocer

las trayectorias profesionales de las personas directoras en ejercicio para consolidar redes de trabajo y esquemas de mentorías que contribuyan al desarrollo de los nuevos directores, tal y como se planteó en el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021).

Figura 2.14

Etapas de la técnica de mentoría



Fuente: Merino y Melero, 2017.

Investigador principal:

Dagoberto Murillo Delgado.

Insumos: Los directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo la escuela del Siglo XXI, de Dagoberto Murillo.

Contribuciones especiales: *Uso de Power BI para disminuir el tiempo de carga administrativa de los trabajadores de la educación*, de Andy, Flores; *Encuesta directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo la escuela del S.XXI* e *Informe de grupos focales a directores y supervisores para el estudio directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo de la escuela del Siglo XXI*, de Dunia Villalobos (Analítica Marketing and Consulting Group S.A.).

Coordinación: Dagoberto Murillo.

Borrador de capítulo: Dagoberto Murillo.

Edición técnica: Dagoberto Murillo.

Asistentes de investigación:

Adriana Andrade y Rebeca Porras.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Dagoberto Murillo.

Lectores críticos:

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Isabel Román.

Revisión y corrección de cifras:

Dagoberto Murillo.

Por la información brindada y apoyo se agradece a: Julio Barrantes, Dixie Brenes, Delfina Cartín, Gabriel Dennis y Yaxinia Díaz del MEP.

También se agradece a los directores(as) regionales, personas supervisoras y directoras del Ministerio de Educación Pública de los centros educativos incluidos en la muestra de la encuesta, y a las que participaron en los grupos focales por su apoyo, el cual fue fundamental en 2022. Así como a David Johnson de la Asociación de Directores de Enseñanza Media (ADEM), a Carlos Brenes y Numan Alvarado del Colegio Bilingüe Jorge Volio Jiménez, a las DRE de Cartago y de Guápiles.

Agradecimientos especiales: para la realización del capítulo, se contó con el apoyo financiero de la Fiscalía del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro) y de la Junta Directiva en el marco de cooperación que este órgano ha sostenido con el Programa Estado de la Nación en los últimos años. Se agradece especialmente a Georgina Jara, Roony Castro, Carmen Montoya, Juan Carlos Mora y Jorge Quesada. También se agradece a Ana Barrantes, Sandra Calvo, Jairo Duarte, Ivania Fallas, Natalia Salas, Jorge Quesada, Martín Trejos por el apoyo en la realización de los grupos focales a personas directoras y supervisoras en las regiones de Alajuela, Cartago, Coto y San Carlos.

Finalmente, se agradece a José Weinstein, profesor e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales de Chile, por su asesoría en el proceso de investigación y facilitar el instrumento de la investigación “El primer año de los directores novatos. Orientaciones para un programa de inducción profesional” aplicado en el marco del Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación del Ministerio de Educación de Chile.

El taller de consulta se realizó el día 6 de diciembre de 2022 con la participación de las siguientes personas: Héctor Campos, Roony Castro, Andy Flores, Irma García, Ronny Gutiérrez, David Johnson, Róger León, Juan Carlos Mora, Leda Muñoz, Dagoberto Murillo, Alexander Ovares, Rebeca Porras, Jorge Quesada, Isabel Román, Marlene Steuber, Evelyn Vargas, Karla Vargas, Wilson Villalobos.

Corrección de estilo y edición de textos:

Diego Ugalde.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng

Notas

1 Según Murillo (2006), el liderazgo distribuido implica una redefinición del papel del director, convirtiéndose en un agente de cambio que aprovecha las habilidades de los miembros de la comunidad educativa para lograr una misión en común.

2 La resolución n° MEP-558-2013 señala que los centros educativos son clasificados de acuerdo con el rango de matrícula. De esa clasificación depende el recurso humano docente y administrativo

asignado, el salario del director, los pluses salariales de docentes, ampliaciones de jornadas, recargos y los montos económicos transferidos a las Juntas de Educación y Administrativas. En el caso de escuelas diurnas el rango de matrícula es de 31 a 90 estudiantes en direcciones 1 y de 91 a 200 estudiantes en direcciones 2.

3 Este porcentaje baja a 51% en colegios y 60% en Cindeas e IPEC.