



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Informe Estado de la Educación 2025

Investigación

La política educativa
costarricense: contenidos,
logros y factores que inciden en
su implementación

Investigadora:

Susan Francis Salazar

San José | 2025



378
F818p

Francis Salazar, Susan

La política educativa costarricense: contenidos, logros y factores que inciden en su implementación / Susan Francis Salazar. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.

1 recurso en línea (79 páginas): archivos de texto PDF, 800 KB

ISBN 978-9930-654-22-4

Investigación para el Informe Estado de la Educación 2025

1. EDUCACIÓN. 2. POLÍTICA EDUCATIVA. 3. PLANIFICACIÓN EDUCATIVA. 4. PLANES DE DESARROLLO. 5. COSTA RICA. I. Título.



Información del autor:

Susan Francis Salazar. <https://orcid.org/0000-0001-9945-6902>

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales



Contenido

Descargo de responsabilidad	4
Sobre la investigadora	4
Introducción.....	4
La Política Educativa en la educación costarricense durante los últimos 20 años: una estabilidad mediada por los cambios políticos	6
Sobre la formulación de la política educativa oficialmente vigente	16
Sobre la implementación de la política educativa oficialmente vigente	21
Factores que han afectado la implementación de la política educativa en los últimos 20 años	33
Una estructura orgánica inflexible, vertical del MEP promotora de control que imposibilita la innovación	33
Una gestión, desarrollo y acompañamiento del recurso y talento humano débil.....	36
El cambio requiere recursos y presupuesto sostenido	47
Sobre la evaluación y la continuidad o cambio de la política	48
Experiencias y buenas prácticas de políticas educativas de los sistemas educativos de mayor calidad de la OCDE y América Latina.....	51
El valor dado a la Educación como base del desarrollo humano y social y como derecho. ...	51
Aprendizaje de calidad para todos y para toda la vida	55
La Gobernanza enfocada hacia el desarrollo del Centro educativo como unidad de cambio	58
Desarrollo del Personal docente como actor clave y estratégico de las transformaciones educativas	64
Conclusiones.....	67
Bibliografía	74

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Décimo Informe Estado de la Educación (2025)*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Sobre la investigadora

Susan Francis Salazar. Doctora en Educación por la UCR. Trabajó durante 10 años para el Ministerio de Educación Pública como Profesora Enseñanza General Básica y como Asesora Regional Educación en las áreas: Educación Preescolar / Evaluación Educativa. Desde el año 1994 labora para la Universidad de Costa Rica, en donde ha ocupado cargos de profesora- investigadora, directora del Departamento de Docencia Universitaria, del Programa de Doctorado en Educación y Vicerrectora de Docencia del período de transición. Actualmente es profesora Catedrática jubilada y miembro del Consejo Nacional de Acreditación del SINAES.

Introducción

Los dos últimos Informes del Estado de la Educación advirtieron una eminente crisis de la educación costarricense sólo comparable con la ocurrida en la década de los años 80 del siglo pasado, época en la cual dado la reducción presupuestaria el sector social más afectado resultó siendo el campo de la Educación por la cantidad de personas que fueron excluidas del sistema educativo, por un lado y por otro la imposibilidad de brindar la formación necesaria para desarrollar las habilidades y los saberes para una adecuada inserción en el trabajo. (Chaves-Salas, 2024) Actualmente, las evidentes carencias de aprendizajes básicos en el estudiantado, la insuficiente respuesta institucional para proyectar una salida a la crisis educativa y lograr con ello, el cierre de las brechas estructurales, el impacto negativo que genera la reducción sistemática en los presupuestos dispuestos para el sistema educativo y el incumplimiento de acuerdos nacionales ha proyectado y generado retrocesos sustantivos, con lo cual, se ha puesto en riesgo la visión nacional de la Educación como factor de desarrollo. (PEN, 2023).

Con el próximo X Informe del Estado de la Educación se cumplen 20 años de seguimiento de la realidad educativa nacional y se constituye en un momento propicio para hacer un balance de algunos temas claves tales como: políticas educativas, financiamiento y resultados educativos entre otros. En materia de política Educativa, Costa Rica venía transitando, en los últimos 20 años, en una aparente continuidad y estabilidad con el impulso de políticas educativas orientadas hacia el mejoramiento de la calidad educativa como una preocupación constante en el contexto nacional a pesar de los cambios de gobierno, así lo documenta y es reconocido por distintos actores educativos.

Sin embargo, a pesar de dicha estabilidad, no se conocen esfuerzos de seguimiento, supervisión o evaluación sistemáticos de parte del Ministerio de Educación Pública (MEP) ni del Consejo Superior de Educación (CSE) para evidenciar y documentar el cumplimiento, logros, desaciertos y giros en la implementación, transformaciones puntuales generadas en el marco de la política Educativa y Curricular oficialmente vigente en la actualidad. Por otra parte, en el marco de la administración Chávez Robles (2022-2026), el MEP tomó un conjunto de decisiones y orientaciones que reinterpretan la política Educativa y Curricular vigentes en este momento, lo que ha generado diversas reacciones adversas entre los actores educativos y en la sociedad en general, debido a la falta de atención a temas fundamentales planteados como estratégicos en los últimos años, al proyectar un escenario de riesgo para sostener los logros alcanzados a nivel país.

A continuación, se presentan los hallazgos y resultados de la investigación *La política educativa costarricense: contenidos, logros y factores que inciden en su implementación*, propuesta para el Décimo Informe y que se planteó como objetivo general: “Identificar los principales factores que han incidido en el alcance, la continuidad de la política Educativa costarricense y los que han afectado su concreción en sus principales dimensiones”. Como objetivos específicos se plantearon los siguientes:

- Identificar los principales cambios y continuidades de la política Educativa del MEP en los últimos 20 años.
- Determinar cuáles de estos factores se asocian con el diseño, gestión y ejecución de la política; cuáles se vinculan con la formación inicial y en servicio del personal docente y cuáles con la evaluación y el seguimiento.
- Establecer qué condiciones pueden favorecer el avance de la política en los próximos 10 años y cómo superar los distintos factores que han incidido en su continuidad e implementación en las aulas.
- Analizar experiencias y buenas prácticas de políticas educativas de los sistemas educativos de mayor calidad de la OCDE y América Latina.

El estudio se enmarca en el período (2004-2024) y se aborda con un enfoque cualitativo que combina distintas fuentes de información. Por un lado, la sistematización y análisis de contenido de documentos oficiales del MEP; Actas del Consejo Superior de Educación y diversos estudios sobre la Política Educativa y Curricular realizados por el Programa del Estado de la Educación, instituciones públicas y otros centros de educación universitarios, así como reportes, informes e investigaciones de experiencias internacionales. Por otro lado, se realizó un conjunto de entrevistas a profundidad de actores claves en el diseño y promulgación de líneas de acción de la Política Educativa que incluyen: exministros de Educación, exviceministros académicos, funcionarios del MEP, exmiembros del Consejo Superior de Educación (CSE) y coordinaciones de programas de formación docente universitaria.

La Política Educativa en la educación costarricense durante los últimos 20 años: una estabilidad mediada por los cambios políticos

Las políticas educativas son claves porque constituyen el principal marco que orienta la acción de los actores educativos en procura de un conjunto de metas estratégicas para el país. Las políticas públicas se definen como un conjunto de acciones de las instituciones gubernamentales que responden a contingentes que se presentan en el devenir de situaciones de un país. Su definición implica procesos bastante complejos de toma de decisiones y

operadores con el concurso, participación y negociación entre diversos actores políticos; en el caso de las políticas educativas, su orientación es el mejoramiento de la calidad y eficiencia del sistema educativo, particularmente cuando se habla de la región de América Latina. (Ruiz y Cádenas, 2003; Muñoz, 2015).

El planteamiento de una política pública implica distintas fases. Ruiz y Cádenas (2003) señalan un modelo de construcción de política pública con tres fases, las cuales serán la base para el análisis que se plantea este estudio:

- Formulación, la cual a su vez incluye:
- Establecimiento de la agenda política,
- Definición de los problemas,
- Previsión,
- Establecimiento de objetivos y
- Selección de la opción;
- Implementación
- Evaluación y la continuidad o cambio

El sistema educativo costarricense en los últimos 20 años se ha orientado por dos políticas principales: las educativas de orden general y las específicas que incluyen la de naturaleza curricular (Programas de Estudio) y de impulso de ámbitos estratégicos como la lectura, el aprendizaje de un segundo idioma, la educación técnica y el aprovechamiento de las tecnologías, todas aprobadas por el Consejo Superior de Educación (CSE). Durante estos años también se destaca como hito histórico el proceso que generó el Acuerdo Nacional por la Educación promovido en el 2005 que se refleja el documento: El Centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense.

En términos de línea de tiempo el siguiente esquema ofrece una síntesis con las políticas oficiales generales y específicas se puede observar en el recuadro 1.

El recorrido analítico de las Políticas educativas del sistema educativo costarricense en los últimos 20 años (2004-2024) inicia con la Política educativa hacia el siglo XXI, fue presentada y aprobada por el CSE, mientras era ministro el Dr. Eduardo Doryan Garrón en la sesión N°82-94 del 08 de noviembre de 1994 y se propuso como un esfuerzo de política de Estado de largo plazo.

Recuadro 1 **Política educativa hacia el siglo XXI**

Objetivo: Ampliar la cobertura y el mejoramiento de la educación.

Agenda:

- la universalización de la educación preescolar y la educación secundaria,
- la ampliación del curso y el tiempo lectivo,
- la ampliación del currículo escolar,
- el impulso de la informática educativa, el idioma extranjero, los recursos educativos y la ampliación de la obligatoriedad de la educación.

Resultados:

Impulsó el texto constitucional que generó la obligación estatal de inversión de al menos un 6% del PIB en educación. Los esfuerzos por aumentar la cobertura de la educación preescolar y la educación secundaria llegaron a concretarse y proyectar significativos resultados, no obstante, no se alcanzó la universalización de la educación preescolar y de la educación secundaria y prevalecieron en el sistema educativo debilidades en la calidad de los resultados obtenidos.

Fuente: Jiménez, 2014

En el último período de vigencia de la Política educativa hacia el siglo XXI, en el año 2005, a solicitud del CSE se impulsa un proceso de construcción colectiva de un “Acuerdo nacional sobre Educación” con el fin de avanzar hacia la definición de una política de Estado.

Cuadro 1

Línea de tiempo de Políticas educativas aprobadas por el Consejo Superior de Educación en el período 2004-2024

	1994 Política Educativa Hacia El siglo XXI					2017 Política Educativa: La Persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la Sociedad		
Período	1994-2017					2017-a la actualidad		
Políticas específicas			2001 Política de Educación integral de la expresión de la Sexualidad humana.	2008 El Centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense	2013 Política de Fomento de la Lectura	2016 Política curricular Educar para una nueva ciudadanía	2020 Política y Plan de Acción de Educación para el Desarrollo Sostenible. 2021 Política Educativa para la Promoción de Idiomas y su plan de acción 2021-2040 Política para el Aprovechamiento de las tecnologías digitales en educación.	2023 Política Nacional de la educación y formación técnica profesional
Administración Gubernamental	94-98	98-02	2002-2006 Abel Pacheco	2006-2010 Oscar Arias	2010-14 Laura Chinchilla	2014-2018	2018-2022 Carlos Alvarado	2022-2026 Rodrigo Chaves

	1994 Política Educativa Hacia El siglo XXI				2017 Política Educativa: La Persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la Sociedad		
	José Ma. Figueres	Miguel Ángel Rodríguez			Luis Guillermo Solís		
Ministro (a)	Dr. Eduardo Doryan Garrón	Dr. Claudio Gutiérrez Carranza Dr. Guillermo Vargas Salazar	Dra. Astrid Fischel Volio Lic. Manuel Bolaños Salas	Dr. Leonardo Garnier Rímolo	Dra. Sonia Marta Mora Escalante	M.P. Edgar Mora Altamirano MEv. Giselle Cruz Maduro Lic. Steven González Cortés	MSc. Anna Katherine Müller Castro

Este proceso continuó en la siguiente administración mediante el trabajo de seis comisiones que consideraron los avances del trabajo previo y desarrollaron los temas: calidad, pertinencia y equidad de la educación; evaluación de la educación costarricense; gestión eficiente de la educación; recursos humanos del sistema educativo; empoderamiento de la comunidad educativa; y marco legal y regulatorio de la educación costarricense. El resultado del trabajo se constituyó en un insumo que fue analizado entre miembros del CSE y miembros de las comisiones que sirvió de base para generar como documento oficial: El Centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense, el cual señala lineamientos generales de acción para la promulgación de una política de Estado en el campo educativo. Su enfoque procuraba que todos los esfuerzos que emanaran de los distintos niveles y actores educativos buscaran la calidad de los centros educativos. El planteamiento es transparente en señalar que a partir de este acuerdo nacional

“todas las políticas educativas, las directrices que se emitan, los programas, la normativa que se dicte, los proyectos que se planeen y las acciones educativas que se ejecuten – así como cada gestión o acto administrativo que se realice – deben estar impregnadas de esta idea central” (Consejo Superior de Educación, 2008:6)

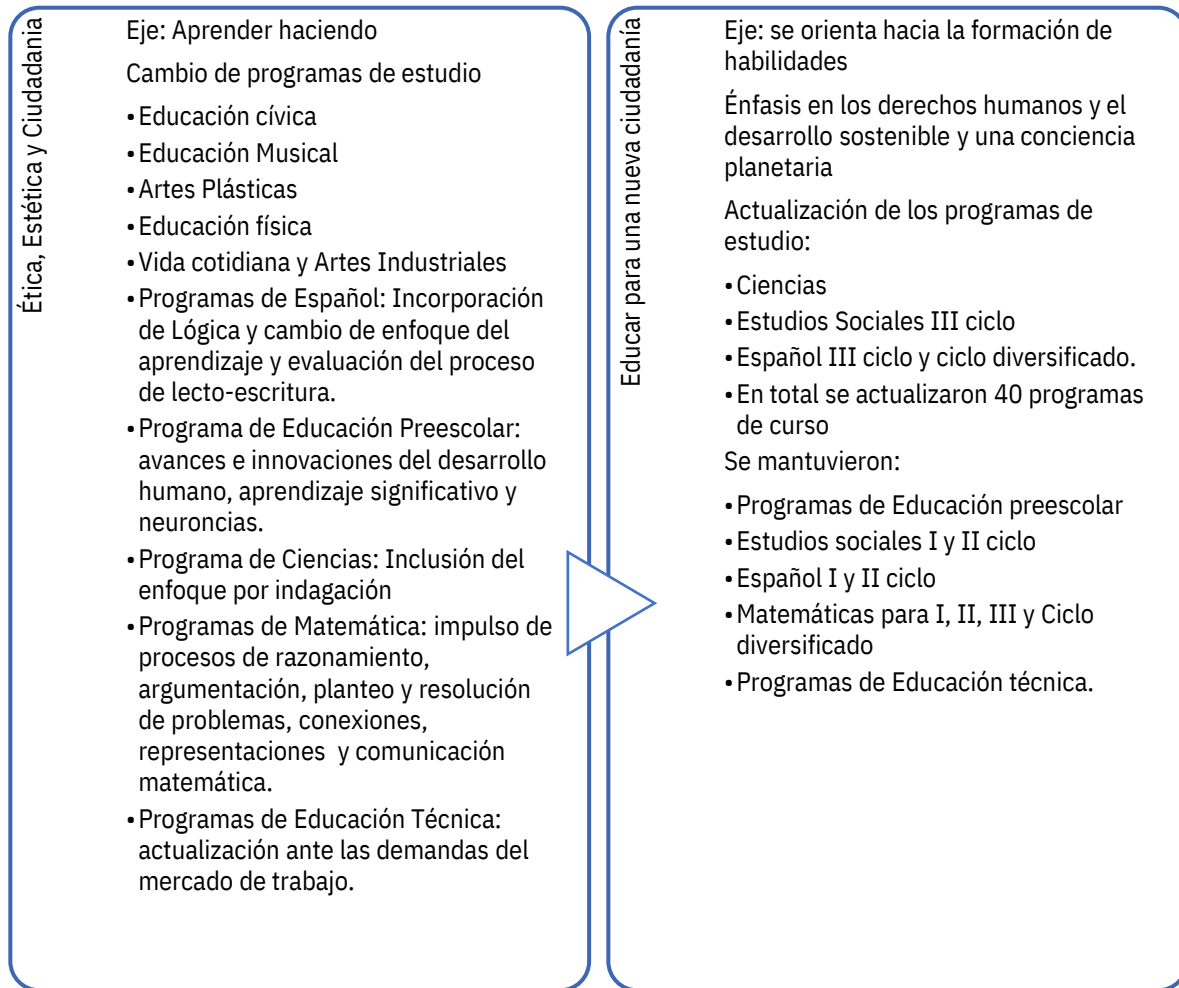
Con un enfoque de formación integral se impulsó el Programa de estudio de Educación para la Afectividad y la Sexualidad integral, cuyo proceso histórico trascendió distintas administraciones, al tener como antecedente la aprobación de las Políticas de Educación integral de la expresión de la Sexualidad humana por parte del CSE en el año 2001, y que tomó forma con el Plan Nacional de Educación para la Sexualidad en el año 2010 y con el Programa Educación para la Afectividad y la Sexualidad integral en el 2012 siendo Ministro de Educación el Dr. Leonardo Garnier y con las subsiguientes reformas al programa en el año 2017, con la Ministra de Educación Dra. Sonia Marta Mora.

La extensión del período del Dr. Leonardo Garnier Rímolo por ocho años permitió dar una sostenibilidad de cambios y reformas sustantivas con un significativo énfasis en lo curricular, con la reforma conocida como Ética, Estética y Ciudadanía que se enfocó en el “aprender haciendo”, la reforma curricular proceso fue retomada por la Dra. Sonia Marta Mora Escalante

quien impulsó la Política Curricular: Educar para una nueva ciudadanía, cuyo enfoque es el del desarrollo de habilidades, dicha política es continuada en las siguientes administraciones por el MSc. Edgar Mora y la MEv. Guiselle Cruz. La reforma curricular Ética, Estética y Ciudadanía incluyó el cambio de programas de estudio a partir de las tendencias e innovaciones educativas, las cuales tuvieron impacto no sólo en la mediación docente sino también en los procesos de gradualidad del sistema y la evaluación de aprendizajes como fue el caso del programa de Español.(Ministerio de Educación Pública, 2014) Asimismo se impulsaron prácticas pedagógicas referidas al desarrollo humano, el cerebro y el aprendizaje significativo y cambios en los enfoques de aprendizaje, los que resultaron ser un viraje en la forma de comprender y concretar el proceso educativo. La reforma curricular tuvo como eje fundamental el impulso del “aprender haciendo” lo que coloca a la persona estudiante en el centro de la experiencia formativa con un enfoque de aprendizaje activo. Esta visión, además, se expresó en la amplia reforma de los programas de educación técnica. (Ministerio de Educación Pública, 2014) En este mismo período se aprueba en el 2013 la Política de Fomento de la Lectura y se concreta como cambio constitucional el otorgamiento del 8% del PIB al presupuesto para Educación.

Figura 1

Principales cambios generados en las reformas Ética, Estética y Ciudadanía y la política Educar para una nueva ciudadanía



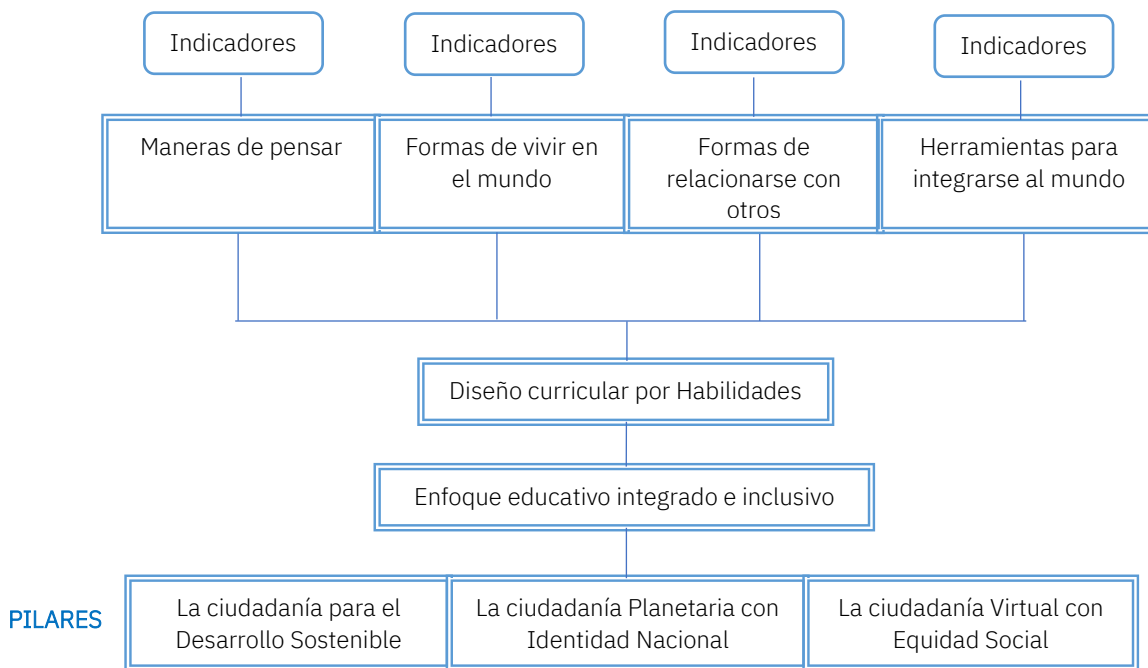
Fuente: Elaboración propia.

En el año 2015 inicio con la Dra. Sonia Marta Mora como Ministra de Educación un proceso de transformación curricular con base en la Política curricular Educar para una nueva ciudadanía aprobada en el año 2016 cuyo enfoque representó un giro en el modelo educativo costarricense, pues se orienta hacia la formación de habilidades, según se detalla en la figura 2. Sus principios epistemológicos, metodológicos y pedagógicos eran consistentes con las reformas que ya había iniciado la administración anterior. En esta, se reconoce un énfasis en los derechos humanos y el desarrollo sostenible y una conciencia planetaria que provocó la actualización de los programas de estudio con cambios diversos. En total se actualizaron 21 programas de estudio y por su coherencia con los principios de la política Curricular

prevalecieron algunos programas que habían sido reformados en la administración anterior. Esto deja entrever que el impulso de lo curricular transitó con consistencia en al menos 16 años de la línea de tiempo.

El enfoque curricular, promovido por la Política Educar para una nueva ciudadanía forma parte del grupo de diseños que tienen la intención el desarrollo en el estudiantado de capacidades para enfrentar situaciones del mundo real, que van desde la integración de conocimientos, habilidades, actitudes y valores para resolver problemas en contextos específicos. Este enfoque es consistente con las tendencias internacionales marcadas por los discursos de UNESCO, OCDE, entre otros organismos internacionales.

Figura 2
Estructura Política curricular: Educar para una nueva ciudadanía



Fuente: Ministerio de Educación Pública, 2016.

En este sentido, la Política Curricular formaliza las intenciones del país de adscribirse a dichas tendencias educativas, la participación activa de los asesores nacionales en este período permitió la consideración de los insumos generados por la participación de Costa Rica en el proyecto ATC21s (Assessment & Teaching of 21st Century Skills)¹ sobre las Habilidades del

¹ El ingreso de Costa Rica al proyecto ATC21S fue promovido por el BID y la selección de Costa Rica se dio tras una evaluación del equipo que dirigía ATC21S de las reformas curriculares que se impulsaban desde el MEP que, a su juicio, coincidían con el enfoque de ATC21S.

siglo XXI, siendo el país el único de la región latinoamericana que participó en el marco de este encuentro internacional, al lado de Estados Unidos, Gran Bretaña, los países asiáticos, participación que se dio durante la administración del Dr. Garnier, dado el enfoque que se promovía de aprendizaje por indagación y el desarrollo de competencias y habilidades el cual posteriormente, la Dra. Sonia Marta Mora junto con la Viceministra académica Dra. Alicia Vargas, retoman como uno de los fundamentos teóricos.

La generación de la Política Curricular puso en evidencia la necesidad de actualizar la Política Educativa del país, pues la *Política educativa hacia el siglo XXI*, así 23 años después, se propone y aprueba una nueva Política educativa *La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. Esta política reconoce que tanto, la *Política educativa hacia el siglo XXI* como el documento: *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense* son sus claros antecedentes y que como tales, son heredados los avances que estos representan y lograron cristalizar. (Consejo Superior de Educación, 2017) Esta idea marca la noción de continuidad que se expresa durante dicho período.

Recuadro 2

La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad

Objetivo: Actualizar la política educativa del país para responder a los cambios, transformaciones y realidades de la sociedad, el país y el mundo en general.

Agenda:

- Transformación curricular y de los espacios para la participación y la convivencia en el centro educativo.
- Transformación profesional docente: papel docente y formación permanente
- Transformación institucional
- Transformación para una gestión educativa que redefina su nexo con el entorno.

Su formulación incluye para cada uno de los tipos de transformación un conjunto de líneas de acción que proyectan el desarrollo de la educación en distintos niveles, con distintos actores y con distintas instituciones y organizaciones sociales y con diversos niveles de responsabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Con un claro enfoque hacia los derechos humanos, la Política educativa *La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* sirvió de marco para la promulgación posterior de las de las siguientes políticas, las cuales amplían con detalle las orientaciones brindadas en dicha Política

- Año 2020 Política y Plan de Acción de Educación para el Desarrollo Sostenible.
- Año 2021 Política Educativa para la Promoción de Idiomas y su plan de acción 2021-2040
- Año 2021 Política para el Aprovechamiento de las tecnologías digitales en educación.
- Año 2023 Política Nacional de la educación y formación técnica profesional.

Cada una de ellas incorpora un plan de trabajo, aspecto que proyecta una operacionalización para su implementación.

Sobre la formulación de la política educativa oficialmente vigente

Al hablar de política pública y en particular de Política Educativa, se plantean un conjunto de cambios específicamente en la cultura organizacional y en la sociedad, por ello no basta su definición, sino que también es necesario su adecuada fundamentación y concreción de las negociaciones con los actores sociales involucrados (Alfaro y Sánchez, 2014). Tanto la política *Hacia el Siglo XXI* como *La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* tuvieron como insumo previo procesos de diagnóstico. En particular la Política Educativa oficialmente vigente se desarrolló mediante tres fases: preparatoria, de construcción, de análisis y decisión final, durante estos períodos se generaron diversos insumos: análisis del estado de la cuestión que incluyeron resoluciones y disposiciones del CSE, consultas a diversas instancias internas y externas, aplicación de estrategias de consulta a los actores educativos, análisis crítico del contexto internacional y del marco jurídico con incidencia en el ámbito educativo, estudio y análisis bibliográfico de documentos fundamentales como los producidos por las Naciones Unidas, UNESCO, o la OEI. La amplia fundamentación de la Política ha permitido calificarla como robusta y tener valoraciones positivas desde organismos como la OCDE.

Destaca que la formulación de las políticas educativas generales vigentes oficialmente en los últimos 20 años se han fundamentado en procesos de consulta, talleres y elaboraciones colectiva que involucran: docentes, asesores académicos, líderes estudiantiles, directores regionales, representantes de la sociedad civil, autoridades, padres de familia y de organizaciones gremiales como COLYPRO, ANDE, SEC, Vargas (2023) denomina a este proceso como “humanización del proceso”:

“(...) se constata la existencia de una nueva realidad, la cual ha generado el surgimiento de una novedosa visión educativa, resultado de un proceso democrático y participativo de diversos sectores de la sociedad y de los aportes de todos los niveles de la comunidad educativa costarricense.” (Consejo Superior de Educación, 2017: 7).

Para el caso de la *La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* sobresale para el caso de las políticas el papel activo y significativo que tuvieron los asesores nacionales del MEP quienes participaron de manera directa en el diseño y construcción. Su configuración incluye un marco filosófico y conceptual que aborda los distintos paradigmas desde los que se fundamenta la acción educativa en los distintos niveles y ámbitos, asimismo incluye los principios y ejes que la permean y las orientaciones para lograr la nueva realidad. Se encuentra, en su contenido, una importante congruencia con la Política curricular: *Educar para una nueva ciudadanía*, lo cual permite mayor consistencia en la gestión, toma de decisiones y seguimiento.

Se reconoce que en la línea de tiempo durante el período de 2004 al 2022 existió una congruencia entre las agendas políticas, si bien se identifica que cada administración se enfocaron sus esfuerzos según sus intereses políticos, se contó con un marco que permitió dar continuidad y fortalecer procesos de gestión e implementación de la educación en el país. En la línea de tiempo se refleja como un hito de la continuidad, los esfuerzos por la cobertura y ampliación de oportunidades educativas, así como las reformas curriculares y la congruencia que habilitó la permanencia de propuestas de programas de estudio entre las distintas administraciones; de hecho vigentes en este momento:

“(…) los gobiernos entrantes hicieron como una agenda, tuvieron, sin decirlo, una agenda común educativa, (…) eso significó que (…) siguieran un proceso que sabían que era el camino como correcto, el sendero que podía darnos algunas posibilidades de avanzar, (...), nos ha dado réditos buenísimos (...) (Ulate, 2024)

Cuadro 2

Elementos habilitadores de la formulación

Aspiración a Política de largo alcance	Aspiración a brindar cobertura y calidad de aprendizajes	Fundamentación técnica robusta y congruente con tendencias internacionales (UNESCO, OEI, OCDE)	Formulación mediante un proceso participativo
<p>Soporte y continuidad política: las administraciones de los últimos 20 años, hasta el año 2022 han coincidido en puntos estratégicos y fundamentales que permiten dar continuidad a proyectos sustantivos para la educación costarricense. Existió claridad de que se requería de una política que pudiera ser contestataria a los retos actuales, el antecedente inmediato de la Política vigente, el <i>Documento: El centro educativo como eje de la calidad</i> colocó en el</p>	<p>Este aspecto gozó de gran importancia durante el período en estudio, la participación en el país de experiencias como las pruebas de LLECE y PISA, así como la orientación hacia enfoques educativos más integradores movilizaron los procesos de actualización de programas y de la gestión hacia nuevas formas de concebir el proceso formativo.</p>	<p>Esto aseguró al país contar con una Política Educativa y una Política Curricular consistentes entre sí, de avanzada y pertinente con los cambios que se vienen planteando.</p>	<p>La formulación mediante un proceso participativo, en el cual las distintas voces se integran y llegan a acuerdos, propone una política con un potencial para ser una orientación transparente y clara para todos los actores que integran el sistema educativo costarricense. El fortalecimiento técnico a partir de la participación de los asesores nacionales generó un ambiente propicio para posicionar los giros en el modelo educativo.</p>

Aspiración a Política de largo alcance	Aspiración a brindar cobertura y calidad de aprendizajes	Fundamentación técnica robusta y congruente con tendencias internacionales (UNESCO, OEI, OCDE)	Formulación mediante un proceso participativo
escenario desafíos que requerían de una transformación curricular, proceso que no se frenó con el tránsito de las administraciones.			

Fuente: Elaboración propia.

Esta continuidad, sin embargo, se fracturó en el año 2023, justo por la orientación de los intereses políticos que representó el cambio de gobierno en el 2022. Surgieron cambios sustantivos en la gestión del Ministerio de Educación Pública y en el abordaje de las políticas educativas. A inicios del año 2023, bajo la administración Chaves Robles (2023-2026), la Dra. Anna Katharine Müller Castro realizó una exposición ante el CSE que denominó *Ruta de la Educación 2022-2026*, la cual por acuerdo fue dada por recibida. Sin embargo, no consta en las actas oficiales su aprobación como Política Educativa que sustituya la anterior. Valga mencionar que la exposición no fue registrada en acta pues, la misma ministra indicó se encontraba en un proceso de construcción y por ello a la fecha, sólo constaba como una presentación de diapositivas. (Consejo Superior de Educación, 2023, Ministerio de Educación Pública, 2024).

La llamada “la *Ruta de la Educación*”, ha sido objeto de cuestionamiento por diversos sectores educativos debido a la ausencia de un documento oficial que permita reconocer la fundamentación y orientaciones que se promueven dado que la exposición de diapositivas hecha por la ministra Müller, solo indica hitos, en formato de viñetas, que no son desarrollados a partir de resultados con datos corroborables o bien, un fundamento teórico, tampoco señala objetivos, metas e indicadores que permitan dar seguimiento y finalmente, en varios casos contraviene lo indicado en la Política vigente. En relación con esto último no hay un documento oficial del CSE que evalúe los logros y vacíos de la Política Educativa oficialmente vigente, que

de base y justifique un cambio o viraje en esta. Por lo que sigue siendo al momento en que se escribe este Informe, la Política educativa *La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* la última Política Educativa aprobada por el CSE.

Pese a lo anterior, las Orientaciones pedagógicas para los cursos lectivos 2023 y 2024 emitidas por el MEP incorporan como principal cambio la inclusión del término Competencias, y particularmente la inclusión en la planificación didáctica de

- Competencias para la ciudadanía responsable y solidaria
- Competencias para la vida
- Competencias para la empleabilidad digna

En tales orientaciones se intenta asociar dichas competencias con la *Política educativa La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*, al tomar la definición de habilidades y forzar su correspondencia con la noción de competencias. Este es un punto clave de analizar, por un lado por la posibilidad de que tanto habilidades como competencias forman parte de los diseños curriculares integradores, sin embargo, el documento no profundiza conceptualmente en este aspecto ni a la fecha se cuenta con alguna actualización de la Política Educativa o bien, la Curricular que integre y resuelva esta inconsistencia teórico-conceptual. Por otra parte, tanto la Política Educativa como la Curricular enfocan la noción de Habilidades con un enfoque de Derechos humanos, en el marco de una ciudadanía local y global que expone un marco más integral, mientras que la noción de Competencias utilizada en la exposición de la Ruta de la Educación como en los documentos de las Orientaciones se enfocan hacia el ámbito de la empleabilidad lo cual es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 que reporta MIDEPLAN. (Programa Estado de la Nación, 2023) No obstante lo anterior, la falta de una estrategia educativa con fundamentación robusta, definición de objetivos, metas e indicadores, por parte de administración Chaves Robles (2023-2026), que justifique los cambios que busca implementar en materia curricular o algunas decisiones que dan marcha atrás en temas relevantes; como el restablecimiento de la aprobación o no en primer grado, altera la continuidad de la Política Educativa y Curricular vigente y genera un escenario de confusión y distorsión para su concreción en las aulas.

Sobre la implementación de la política educativa oficialmente vigente

La implementación de la Política Educativa se basó en la agenda de distintos ejes de transformación (cuadro 3). Se distingue que la mayor parte del esfuerzo tuvo un claro énfasis en la Transformación curricular, la cual se concretó mediante el impulso de la Política curricular *Educar para una nueva ciudadanía*.

Para atender el eje de Transformación curricular en la gestión del ministro MAp. Edgar Mora Altamirano, se propuso el desarrollo de cuatro fases:

- Creación de condiciones para la Mediación pedagógica transformadora. (2018 al 2019)
- Instalación del cambio: Acompañando las estrategias regionales. (2018 al 2019)
- Acompañamiento docente: la Caja de herramientas (2020)
- Consolidación del cambio: Redes de apoyo pedagógico.

La implementación generó perfiles compuestos por habilidades y un conjunto de indicadores que sirvieron de base para la formulación de los nuevos programas de estudio, la elaboración de orientaciones para la mediación por habilidades y un proceso de socialización y divulgación en las 27 Direcciones regionales de país. Como resultado se capacitó a 10220 docentes en talleres técnicos en las Direcciones regionales, con el apoyo de funcionarios de las oficinas centrales del MEP, en su mayoría de la Dirección de Desarrollo curricular. El recurso de la Caja de herramientas logró ser un dispositivo de alta demanda que contabilizó 3413720 visitas a setiembre de 2021, de las cuales, un 48% correspondió particularmente a la planificación didáctica. La programación planteada topó con las huelgas de los años 2018 y 2019 y la pandemia durante el año 2020-2021: *“nosotros empezamos la transformación, con los asesores nacionales, los jefes, estábamos empezando a enamorar y a convencer y a crear esa apropiación en los docentes cuando se vino la pandemia.”* (Ulate, 2024) La última fase no se logró desarrollar en el período previsto pues hubo cambio de gobierno.

El cambio de gobierno en el 2022 generó cambios y líneas opuestas a lo previsto tanto en la Política Educativa como en la Curricular, por ejemplo, la inclusión de competencias en la planificación didáctica (sin articulación con las dimensiones de habilidades), modificaciones en

el reglamento de Evaluación de los aprendizajes, en su artículo 4, situación que provocó grandes críticas. (Esquivel Vega, 2024)

Cuadro 3

Orientaciones para cada eje de Transformación de la Política educativa La Persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad

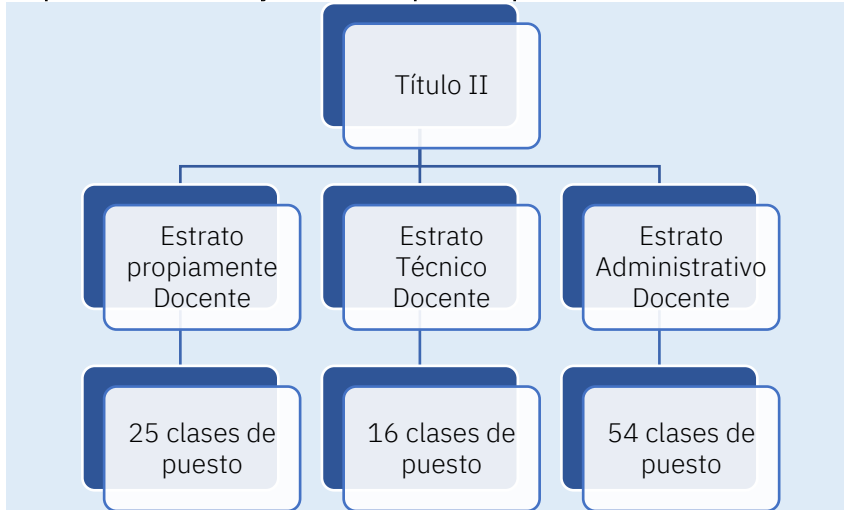
Eje de transformación	Transformación curricular y de los espacios para la participación y la convivencia en el centro educativo.	Transformación profesional docente: papel docente y formación permanente	Transformación institucional	Transformación para una gestión educativa que redefine su nexo con el entorno.
Orientaciones	a. La educación centrada en la persona estudiante y su proceso de aprendizaje,	a. La persona docente, clave en los procesos de aprendizaje	a. La participación estudiantil	a. La creación de redes regionales en el sistema educativo
	b. La educación como un proceso a lo largo de la vida,	b. Formación inicial	b. El papel decisivo de las familias	b. Una comunidad educativa abierta,
	c. La ciudadanía del siglo XXI	c. Desarrollo continuo de la profesión docente	c. La profesión docente desde la perspectiva institucional	c. El vínculo constructivo entre el sistema educativo y los medios de comunicación social
	d. Ciudadanía digital e innovación	d. Un modelo de formación permanente.	d. El centro educativo como eje de la calidad	d. El diálogo permanente con las organizaciones magisteriales
	e. Espacios para el vínculo, la convivencia y el desarrollo del potencial de cada persona en el centro educativo.		e. El nuevo papel de la infraestructura educativa	e. La búsqueda de nuevas alianzas,
	f. Desarrollo progresivo de habilidades y competencias del siglo XXI: - Educación de la primera infancia: un derecho, un reto y una oportunidad.		f. Superar la barrera de la desigualdad	f. Una gestión enriquecida por el vínculo con el entorno internacional
			g. Las Direcciones regionales educativas vasos comunicantes del sistema educativo nacional	

Eje de transformación	Transformación curricular y de los espacios para la participación y la convivencia en el centro educativo.	Transformación profesional docente: papel docente y formación permanente	Transformación institucional	Transformación para una gestión educativa que redefine su nexo con el entorno.
	<ul style="list-style-type: none"> - Educación primaria: bases para una educación a lo largo de la vida. - Educación secundaria, preparación para la vida. - Educación técnica, base de una cultura emprendedora. - Educación para personas jóvenes y adultas, un compromiso por cumplir. - Educación superior: calidad y rendición de cuentas (Educación para universitaria y Educación universitaria) <p>g. Evaluación de los procesos educativos</p>		<ul style="list-style-type: none"> h. Una cultura de rendición de cuentas. i. Una gestión institucional basada en la mejora continua y en la plantificación para obtener resultados. j. Los sistemas de información y las decisiones fundadas en la evidencia y en la investigación rigurosa. k. La mejora continua de la gestión institucional y la flexibilidad en la gestión administrativa l. Una inversión educativa creciente m. Gestión orientada al desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> g. Un trabajo coordinado para articular la política educativa con la política pública h. La educación: un compromiso y una responsabilidad de todas y de todos

En el caso de la transformación profesional docente y la formación permanente es importante considerar la configuración y complejidad del personal que labora para el MEP que están tipificados en los Títulos I y II de Ley del Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica (figura 3).

Figura 3

Esquema de estratos y número de puestos perteneciente al Título II de la Ley del Estatuto del Servicio Civil



Fuente: Dirección de Gestión del Talento Humano, 2024.

Para este eje las acciones implementadas durante el período 2018-2022 incluyeron

- El Plan de formación permanente del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez (IDP), creado mediante la Ley No. 8697, el 12 de diciembre de 2008 justamente para promover el desarrollo profesional docente mediante una relación mucho más proactiva en los procesos de capacitación para hacerlo más acorde con las reformas curriculares impulsadas (Garnier, 2024). Esto permitió establecer una relación mucho más estratégica con las universidades públicas, pues las capacitaciones empezaron a responder más a las necesidades del MEP para apoyar las reformas.
- El inicio de las gestiones para el cumplimiento y generación de la prueba de comprobación de Idoneidad docente y de la Evaluación del desempeño que surge de la normativa que modifica la ley N°9871, en el artículo 55, inciso D de la Ley del Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica, el cual rige a partir del 20 de julio del año 2020 y regula el ingreso a la carrera docente y la evaluación del desempeño docente del título I y II. Esta modificación normativa integra como requisito la aprobación de dicha prueba para participar en los procesos concursales para optar por puestos en propiedad.

Al 2024 el MEP reporta avances en el Reglamento para la comprobación de Idoneidad en el ingreso a la Carrera Docente, así como avances en la generación de una investigación en conjunto con el IDP que identifica los principales predictores de una persona docente de calidad para fortalecer los procesos establecidos por el artículo 87 del Estatuto de Servicio Civil, el cual define la participación de jurados asesores en los procesos concursales. No obstante, el proceso iniciado con la Política Educativa durante la administración 2018-2022 se vio detenido por la actual Administración, la cual reorientó las acciones hacia la generación de un perfil idóneo docente, tarea que representa una complejidad importante si se consideran los tres estratos de la Carrera Docente y la naturaleza de sus funciones, las más de 90 clases de puesto, los niveles y modalidades inmersas en el personal del Título II, esto es, es posible contar con una diversidad de perfiles como diversidad de clases de puesto hay.

Es importante aclarar que estos ajustes en el proceso de selección del personal que labora para el MEP, no resultan como resultados específicos de la implementación de la Política Educativa sino que surgen en el marco de la Ley Marco del empleo público y la Ley del Fortalecimiento de las finanzas públicas que establecen requerimientos para depurar la selección y contratación por medio de la idoneidad comprobada (con la inclusión no sólo de méritos sino de baterías de pruebas) y la evaluación del funcionario público. Al momento de esta investigación, dicha ley no se ha cumplido y adicionalmente, no se han abierto procesos concursales desde el 2019 y aproximadamente 2000 mil personas se encuentran a la espera de realizar la prueba de comprobación de idoneidad para el ingreso en propiedad según lo solicitado por el Transitorio IX de la Ley Marco de empleo Público.

En cuanto a la Transformación institucional se da continuidad a las acciones vinculadas a los festivales estudiantiles, juegos deportivos, gobiernos estudiantiles, entre otros:

“(...) directrices que se han dado en favor de la política (...), que han buscado entre otras cosas estimular más la participación estudiantil en diferentes escenarios que insisto son mal llamados extracurriculares, por ejemplo (...) el tema de juegos estudiantiles también que se estimulen el tema de ferias científicas, olimpiadas en las diferentes asignaturas, todo eso ha favorecido la implementación de la política educativa” (Mena Castillo, 2024).

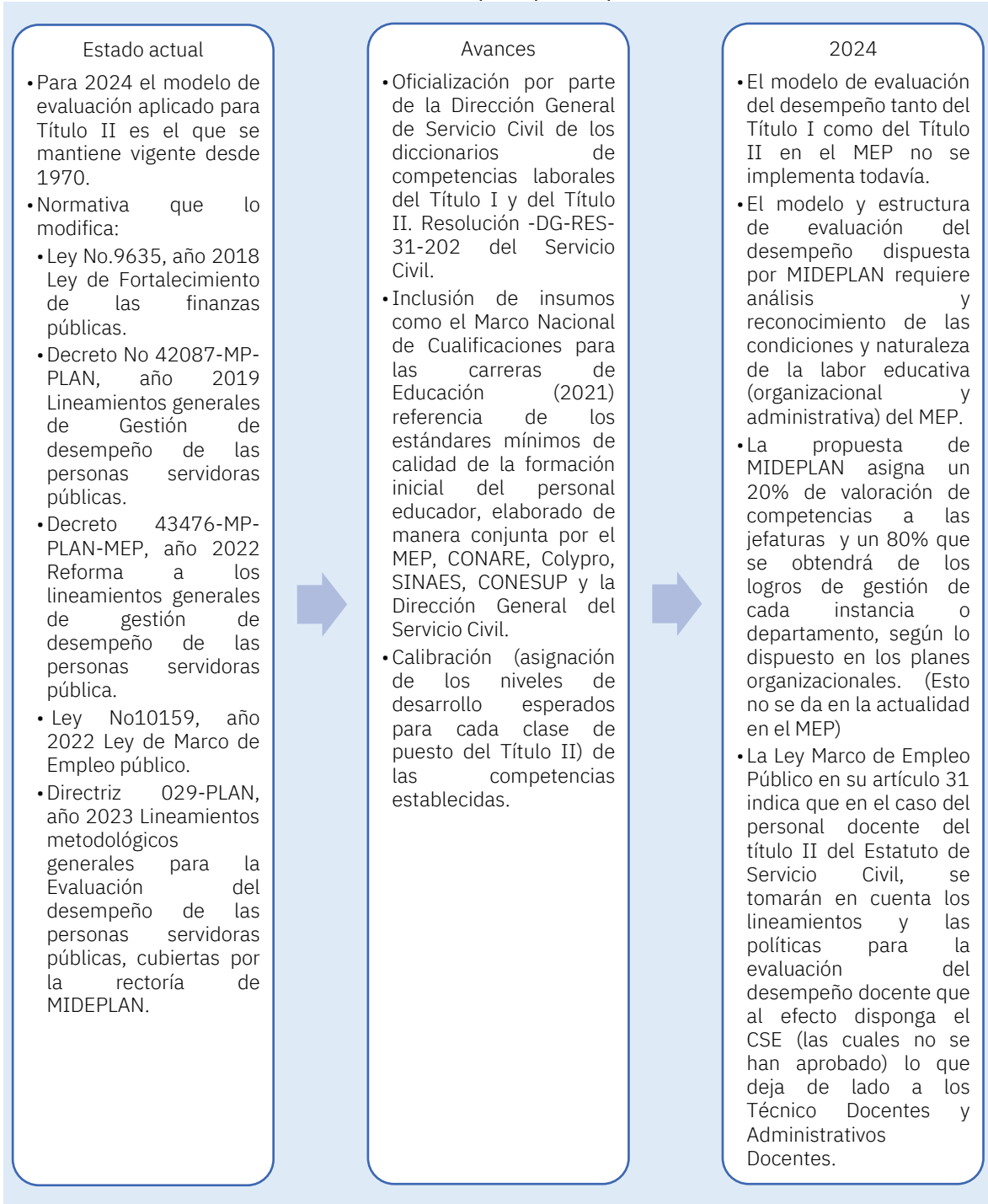
Es en este eje donde se proyecta el uso de la evaluación como mecanismo para la rendición de cuentas, para la reorientación y fundamentación de decisiones y la procura de la mejora continua. Las acciones que pueden ser identificadas en este ámbito incluyen el inicio de las reformas a las pruebas de Bachillerato en la gestión del Ministro Garnier en búsqueda de una mayor articulación con el enfoque de los programas de estudio, dicho proceso continua en la gestión de la Ministra Mora y tienen su punto crítico con la eliminación de dichas pruebas y su sustitución con las pruebas FARO en la gestión del Ministro Mora en el año 2018. El noveno Informe del Estado de la educación reportó cómo las pruebas FARO introdujeron algunos elementos novedosos que pretendieron la concordancia con los programas de estudio, sin embargo, también reportó como en algunas asignaturas como el caso de Matemáticas, no se identificó la inclusión de habilidades previstas en tales programas. No obstante, dicho cambio las pruebas FARO fueron suspendidas al inicio de la gestión de la Ministra Müller, por la controversia que generó la aplicación de los cuestionarios de factores asociados. (Programa Estado de la Nación, 2023) Para el año 2023 se instituyen las Pruebas Nacionales Estandarizadas de las cuales se tiene poca información técnica acerca de su fundamentación y diseño. También forma parte de este eje las acciones vinculadas a la participación de Costa Rica en las pruebas internacionales: PISA, TIMMS, SERCE, entre otras; decisión que se toma en la gestión del Ministro Garnier y que se continua durante las siguientes administraciones, la inmersión en estos procesos propició un mejoramiento en las capacidades de la macroevaluación en el país, y permitió llenar un vacío acerca del desempeño del estudiantado costarricense en comparación con el mundo. (Ministerio de Educación Pública, 2014, Francis, 2023) No obstante, el período en estudio el principal vacío es justamente la imposibilidad de cumplir con las orientaciones que conllevan al uso de los resultados de dichas evaluaciones para reorientar y transformar los procesos educativos. Según el PEN la estructura organizativa del MEP no logró generar la estrategia de articulación y flujo para el aprovechamiento de los resultados tanto de las pruebas nacionales como de la participación en las pruebas internacionales, aunque se señalan como orientaciones de la Política Educativa oficialmente vigente. (Programa Estado de la Nación, 2023).

Sobresale la generación de sistemas informáticos para la gestión de información, entre ellos el paso del PIAD a SIRIMEP y luego al SEA dispositivos para la recopilación de información de la evaluación de aprendizajes de los Centros educativos y la plataforma ministerial SABER. Formaba parte también de este ámbito la instauración de la Red educativa del Bicentenario, la cual no pudo concretarse indicaciones de la Contraloría General de la República. Durante el período del ministro Garnier, las oficinas centrales del MEP experimentaron una reestructuración significativa que incluyó la creación del viceministerio de Planificación Institucional y de Coordinación Regional. Tal reestructuración buscaba tener consistencia con lo establecido en el documento: *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense* y tuvo como bases diagnósticos participativos entre los distintos funcionarios y el análisis de informes de la Contraloría General y otras instancias vinculadas. Tal reestructuración ha tenido pocos ajustes a la fecha, lo que muestra no sólo la noción de la continuidad sino además del valor de la participación de los actores clave sobre todo de las oficinas centrales. (Ministerio de Educación Pública, 2014)

Es en este eje de transformaciones donde se enfocan las modificaciones en la Evaluación del desempeño docente, indicadas previamente en asocio con la inclusión de la Prueba de Idoneidad para el ingreso a la Carrera docente. En efecto, como se señaló las disposiciones generadas por la Ley de Empleo público y la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, y los decretos y directrices dispuestos por MIDEPLAN, establecen un modelo de evaluación del desempeño e integran al MEP para su aplicación, lo cual representa una alternativa al modelo vigente que data de 1970. En la figura 4 se sintetiza sus principales elementos.

Empero lo anterior, en el ámbito de la Transformación institucional esbozado en la Política Educativa quedan algunas orientaciones que no se distinguen en términos de evidencias.

Figura 4
Elementos del modelo de Evaluación del Desempeño para el personal del MEP



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el ámbito sobre la Transformación para una gestión educativa que redefina su nexo con el entorno se identifican esfuerzos por una vinculación y transparencia con las instancias externas y la movilización de esfuerzos divulgativos sobre todo con la emergencia de la pandemia. Es posiblemente el eje que menos evidencia proyecta.

En síntesis, el proceso de la implementación de la Política Educativa y sus políticas específicas generó acciones que tuvieron como núcleo central la dimensión curricular, aunque es posible reconocer avances en los otros ejes, la mayor parte de los esfuerzos propiciaron la actualización de los programas de estudio, la capacitación docente y la generación de dispositivos que coadyuvaron con la concreción en el aula de dichos programas. Las huelgas de los años 2018 y 2019 y la pandemia propiciaron algunas acciones de carácter remedial que propiciaron una suerte de continuidad al proceso educativo como, por ejemplo, lo propuesto en la Estrategia Aprendo en casa (Ortega, 2024, Ulate, 2024), o en el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) cuyo avance se detuvo con el cambio de administración. La denominada “Ruta de la Educación” representó una ruptura a dicho proceso, por la introducción de orientaciones distantes a la Política Educativa vigente; no sólo no es posible señalarla como una política educativa (pues no se aprobó como tal en el seno del CSE), sino que además carece de fundamentación e indicadores de metas específicas asociadas. En la figura 5 se distinguen algunos acuerdos que evidencian fracturas y virajes, en este contexto, se torna difícil reconocer procesos de implementación.

Figura 5

Acuerdos del CSE a partir del año 2022 que evidencian fracturas en relación con las Política Educativa y la Política Curricular vigentes oficialmente

Inclusión de un Modelo de Competencias	Cambios en enfoque de programas de estudio	Viraje en la gestión de políticas específicas
<ul style="list-style-type: none"> • Avalado en sesión 03-2023 • Genera modificaciones técnicas y curriculares que se expresan en Orientaciones para el ciclo lectivo 2023 (CSE, 2023) • Vinculación forzada de la noción de competencias con las Política educativa. • Reducción del modelo de cuatro dimensiones de habilidades a una específica asociada con competencias para la empleabilidad, según se desprende del planteamiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (2023-2026). 	<ul style="list-style-type: none"> • Caso de Programa de Español: • Se cambia el enfoque de gradualidad el proceso de aprendizaje de la lectoescritura. • Cambios de la evaluación de aprendizajes de primer grado: de formativa a sumativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de las Tecnologías de Información y Comunicación: • La actual administración suspendió el convenio con la Fundación Omar Dengo (FOD) y su vínculo con el Programa Nacional de Informática Educativa PRONIE MEP-FOD y con ello, el impulso estratégico que este ámbito representa para la educación costarricense. • Promoción de idiomas: Hacia una Costa Rica bilingüe: • Existía un proceso de colaboración con varias instituciones, entre ellas, la Universidad de Costa Rica (UCR) para utilización de instrumentos de medición de las competencias lingüísticas. • No obstante, la ministra Müller desestimó su uso. • En tal contexto la UCR donó la prueba

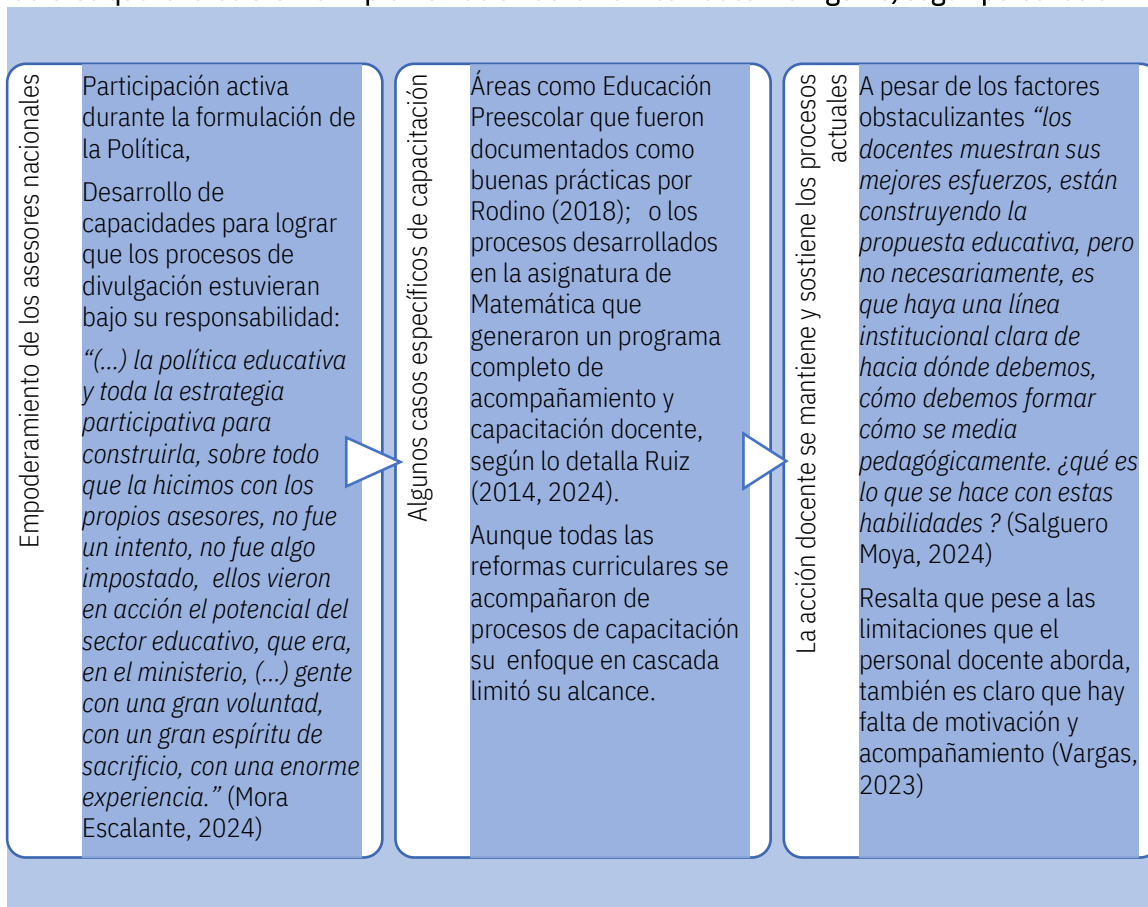
Fuente: Elaboración propia.

Los distintos cambios avalados por el CSE no se han definido como actualizaciones o aprobaciones de nuevas políticas educativas o bien, políticas curriculares, no obstante, introducen una distorsión al pretender la incorporación de conceptos y categorías curriculares, o bien, la eliminación de procesos y vinculaciones asociados con instituciones colaboradoras. Los cambios más críticos son aquellos asociados al ámbito curricular al incorporar el modelo de competencias en el planeamiento didáctico, el cual está desvinculado de las habilidades e indicadores previstos en los programas de estudio, esto crea una inconsistencia dado que estos están basados en las dimensiones y habilidades de dicha Política Curricular. También es claro el viraje en el enfoque de algunos programas de estudio como el caso de Español, cambio del

que no se identifica justificación, pues se desconoce también quienes proponen dicho cambio. (Consejo Superior de Educación, 2022).

Finalmente, el avance y la determinación de la eficacia de las acciones implementadas sólo es posible determinarla a partir de procesos evaluativos de carácter institucional en los distintos niveles micro, meso, y macro. Como Política su seguimiento y valoración del avance entra en la competencia del CSE el cual no evidencia en sus actas una valoración de evidencias que sustenten los cambios que esta administración ha realizado. La figura 6 presenta los factores habilitadores en la implementación de la Política Educativa según personas entrevistadas (figura 6).

Figura 6
Factores que favorecieron la implementación de la Política Educativa vigente, según personas entrevistadas



Fuente: Elaboración propia.

Factores que han afectado la implementación de la política educativa en los últimos 20 años

Según la revisión de los documentos oficiales, las investigaciones realizadas por el Estado de la Educación sobre programas de estudio y otros institutos de investigación universitarios, las auditorías de la Contraloría General de la República, así como lo señalado por los informantes claves entrevistados para este estudio, la implementación de la Política vigente se ha visto enfrentada a diversos factores que han afectado su concreción, de los que se distingue una convergencia de factores externos e internos, que han impedido alcanzar logros propuestos, incluso estos agudizaron el estado educativo con la pandemia. Estos factores se detallan a continuación.

Una estructura orgánica inflexible, vertical del MEP promotora de control que imposibilita la innovación

Pese a las gestiones de reestructuración que se impulsaron durante el período de estudio en el MEP, las cuales buscaban superar la inercia institucional mediante un modelo de gestión orientada al usuario, la planificación estratégica, la obtención de resultados, la transparencia y la rendición de cuentas (Ministerio de Educación Pública, 2014) así como, al espíritu de las orientaciones de: *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense* mediante la noción de autonomía relativa, con el fin de poder lograr la flexibilización y contextualización en la toma de decisiones; la estructura orgánica del MEP no ha logrado superar la verticalidad y la estandarización en la toma de decisiones las que no consideran las necesidades de cada centro y su contexto. Los distintos niveles de acción mantienen la expectativa de que la parte central genere indicaciones de cómo actuar. Las decisiones son centralizadas y del mismo modo, dicha cultura se proyecta a las Direcciones regionales:

“(...) son demasiados niveles que tiene que pasar y la gente que está ubicada en esos niveles al no tener claridad de qué es lo que tienen que hacer, no pueden comunicar a los centros educativos qué es lo que hay que hacer, cuál es el cambio, cuál es la diferencia de lo que antes hacían a lo que tienen que hacer ahora. El Centro educativo tiene que esperar, algo que venga de la administración, órdenes de la administración central” (Rojas Rodríguez, 2024)

La estructura orgánica del MEP desde el nivel central y regional, definida por los decretos No.35513-MEP y No.38170-MEP, se concibe como una pirámide y no como un sistema de relaciones, los procesos de interacción entre Direcciones y Departamentos en el nivel central y, de este nivel con el regional, genera problemas de comunicación y de interpretación de lo que se propone como flujo de acciones. Se mantienen las fracturas ya reportadas en informes anteriores del Estado de la Educación (Beirute, 2021) por ejemplo, la falta de comunicación y coordinación entre la Dirección de Gestión y evaluación de la calidad con la Dirección de Desarrollo curricular, o bien, se identifica la presencia de departamentos con algunas duplicidades. Por estas condiciones el mensaje que proyecta esta estructura para la apropiación de la Política Educativa es fraccionado, incoherente y en ocasiones inconsistente entre sí.

La pérdida de enfoque genera además la atomización de acciones, que se ve reflejada por ejemplo, con una sobrecarga en el Calendario escolar donde además, diversas acciones se superponen, con las consecuencias que ello trae en las dinámicas regionales y de centros educativos. En la actualidad es posible reconocer la multiplicidad de procesos diferentes a la mediación pedagógica en aula: desde el cumplimiento de protocolos, la atención a la Ley 9999 *Ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de las personas menores de edad en el sistema educativo costarricense*, las distintas acciones vinculadas a festivales, ferias, olimpiadas, la incorporación durante esta administración de las pruebas diagnósticas, más las pruebas comprensivas y otro grupo de asignaciones que reducen en gran medida la mediación pedagógica y el desarrollo de los programas de estudios, algunos califican la situación como desbordante y abrumadora.

Dicha estructura y la cultura organizacional promueven obstáculos que traen como consecuencia que las acciones no fructifiquen, por ejemplo, resistencias al cambio con acciones de entramamiento, actitudes de pasividad, o ineficacia, incluso hasta sabotear procesos, problemas en la comunicación con procesos limitados, difusos y con cambios constantes, cultura que llega a obstruir la acción docente y en ocasiones a interferir para poder realizar la mediación esperada.

Un último aspecto, asociado a la estructura es su énfasis en las tareas administrativas en detrimento del impulso de un liderazgo pedagógico que posibilite la innovación y el cambio en el aula. Esta condición fue reportada por anteriores informes del Estado de la Educación y documentado como una sobrecarga de solicitudes y programas provenientes, sobre todo del nivel central. Lo anterior provoca que la organización institucional priorice muchas veces lo administrativo y por consiguiente, no procuren la mejora continua de los centros educativos. (Beirute, 2021) El énfasis en los ámbitos administrativos reduce las oportunidades de impulsar un liderazgo y una gestión pedagógica que facilite el impulso de los cambios y su correspondiente seguimiento. Este liderazgo atribuible a los niveles más cercanos al aula y al personal docente: dirección del Centro educativo, asesoría pedagógica y supervisión no se ejerce justamente por el énfasis en lo administrativo:

“(...) el trabajo de aula sigue siendo un proceso muy mecánico, indican que no ha cambiado mucho todavía; situación que genera cierto nivel de resistencia al cambio. Además, se requiere de mayor acompañamiento en los procesos de implementación, tanto de la reforma, como de la política, por parte de los supervisores, ya que incluso se afirma que aún hay personas profesionales de la educación que no la conocen.” (Vargas, 2023: 110).

Las asignaciones dadas a los asesores regionales, por cierto con una presencia desigual en las Direcciones Regionales, reduce las oportunidades de una gestión pedagógica. Así es posible identificar que no todas las especialidades de las asesorías están representadas en las regiones, existen asignaciones no vinculadas con la mediación pedagógica del aula, como organización de las diferentes actividades como festivales y ferias, así como la indicación del supervisor de en qué instituciones puede realizar las visitas colegiadas (las cuales además carecen de seguimiento) (Beirute, 2021).

Si bien la normativa no incluye el seguimiento pedagógico por parte de la Supervisión, este es el enlace más directo con los Centros educativos. El énfasis que tiene en la gestión administrativa genera que los requerimientos a las Direcciones de Centros educativos también tengan la misma naturaleza y se limite a interacciones para solicitar informes, documentos,

entre otros. (Beirute, 2021) Y de la misma manera que se reconocen fracturas a nivel central, en el nivel regional se reconocen descoordinaciones entre asesores pedagógicos y supervisión.

La CGR, también ha documentado, mediante el Índice de Capacidad de Gestión Institucional de las instituciones una baja capacidad de gestión por resultados del MEP, que se reflejan en las dimensiones de estrategia y estructura; procesos e información e importantes debilidades en lo referente a evaluación de contenido y cumplimiento de las políticas de gestión de la calidad (CGR,2024).

Venegas (2024) señala que la exigencia y robustez de la Política Educativa se proyecta como una posición desestructurante para la organización, sin embargo por la complejidad del MEP la Política no reconoce la individualidad y sus responsabilidades dentro de la estructura, con lo cual, adicional a su naturaleza conservadora (Garnier, 2024) se mantiene la estructura muy rígida, por la inercia que maneja el MEP. En síntesis la estructura resulta ser altamente conservadora con una promoción de la verticalidad desde el nivel central y proyecta poca capacidad de impulsar la autonomía relativa en los niveles regional y de Centro educativo, ello limita la capacidad de poder contextualizar la operacionalización de las políticas vigentes y por tanto, de innovar para lograr el mejoramiento educativo, es posible que hayan excepciones, pero no son el resultado de la gestión institucional sino que más bien representan iniciativas particulares.

Una gestión, desarrollo y acompañamiento del recurso y talento humano débil

Hablar del recurso y talento humano del MEP implica considerar los distintos niveles en los que esta compleja organización se estructura. Sin embargo, expresamente nos enfocamos en los actores educativos que tienen a cargo la concreción de la Política Educativa en las regiones y centros educativos. En este sentido, la gestión y desarrollo del recurso y talento humano se constituye de varios factores que afectan siendo además que está implicado por el concurso de instancias externas.

Los vacíos de una formación inicial de los actores educativos diversa y heterogénea en su calidad

La constitución política del país dispone que el Estado costarricense delega la formación de profesionales docentes a las instituciones de educación superior (Artículo 86) esto implica que existe una expectativa del MEP de la calidad del personal que se contrata. Sin embargo, dicha expectativa topa con la diversidad de niveles de formación que provienen de los distintos planes universitarios existentes en la actualidad pues el ministerio no tiene control sobre los planes de formación profesional docente.

Esta diversidad de formaciones no permite establecer la concordancia entre la expectativa dispuesta en las Política Educativa y Curricular vigentes y las capacidades presentes en el perfil actual. No es sólo suponer que las Políticas fueron abordadas como tema de estudio en los trayectos de formación inicial sino la capacidad crítico – reflexiva para abordar los cambios paradigmáticos que exponga esta o cualquier cambio en la Política (Jiménez, 2024). Ante esto, el MEP ha tenido que abordar procesos de actualización que requieren llenar los vacíos de la formación inicial: “(...) *en algunos casos, no están preparados para enfrentar los cambios estructurales, de contenido, conocimientos o generacionales que el sistema educativo plantea como parte de sus retos.*” (Vargas, 2024) En el MEP fue claro que la formación inicial del personal docente limitó su comprensión para una adecuada implementación de una Política Educativa tan ambiciosa, que requería tener bases epistemológicas, teóricas y metodológicas para entender el modelo educativo que se proponía, y este se constituye en un factor crítico para la ejecución de las Políticas Educativas y Curricular. Por su parte Murillo y otros (2021) señalan que el estudio de las políticas educativas nacionales desde el análisis a profundidad de los programas de estudio está ausente de la formación universitaria. Su estudio en casos muy específicos parece ubicarse más desde las implicaciones de la planificación didáctica y curricular. Finalmente, la práctica profesional uno de los ejes fundamentales, por su valor en términos de la apropiación y construcción de modelos de referencia y operacionalización del quehacer docente, presenta también enfoques distintos pues mientras las universidades públicas han adoptado el enfoque más actualizado que implica inserciones constantes en la realidad de aula en casi todos los cursos, las universidades privadas la dejan como parte final de la formación. (Ugalde, 2018) Además es claro que un punto en contra de las prácticas

profesionales es la incapacidad para garantizar que los modelos de referencia de esta sean los mejores referentes del ejercicio de la Política Educativa. (Madriz, 2024).

La situación de los programas de formación docente también fue documentada por el Estado de la Educación con el reconocimiento de la existencia de más de 200 planes de formación, con diversidad de créditos y ausencia de requisitos o mecanismos para garantizar, en el ingreso a la carrera, la idoneidad de la persona como es el caso de las carreras de Enseñanza del Inglés. (Badilla, 2016) Para el caso de los planes de formación en Educación primaria, sólo la minoría cuentan con la acreditación ante el SINAES. Ugalde (2018) y Cárdenas (2022) coinciden en que las carreras de formación docente de las universidades estatales presentan enfoques filosóficos, pedagógicos y lingüísticos compatibles con el enfoque del MEP, no obstante, los hallazgos en las carreras de las universidades privadas, no permiten establecer una fundamentación coherente desde la carrera ni los cursos.

Un sistema de contratación docente del MEP y el Servicio Civil con pocos requerimientos asociados a la idoneidad

En el MEP la contratación se basa en un sistema que privilegia la tenencia de títulos y de antigüedad, lo cual no ha permitido distinguir las capacidades y la idoneidad de quienes ofertan sus servicios. En ausencia de una prueba de incorporación al Colypro, la Ley que habilitó integración del requisito de la aprobación de una prueba de idoneidad para el ingreso a la Carrera Docente, representa un paso hacia adelante. Sin embargo, este proceso todavía no se concreta y se mantiene, en la actualidad, enfocado en la publicación de su reglamentación así como en el diseño, validación y oficialización de los perfiles para cada Estrato (figura 2) que serán las bases para la elaboración de dichas pruebas. Asimismo atender el transitorio IX de la Ley Marco de Empleo Público provoca un paréntesis dentro de los procesos de selección y contratación, dado que integra como requisito la aplicación de la prueba de comprobación de idoneidad que establece la Ley 9871 y por ello hay más de 2000 personas a la espera de la consolidación de su puesto en propiedad quienes ingresaron al MEP desde el año 2018. (Esquivel Vega, 2024).

La Ley Marco de Empleo Público plantea artículos estrictamente vinculados con la comprobación de idoneidad en los procesos concursales, de manera específica señala que las pruebas para postulantes a las plazas profesionales, del título II del Estatuto del Servicio Civil, deben estar en concordancia con las políticas educativas, los programas y los planes de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación (Artículo 15, incisos d, g y h. Ley del Marco del Empleo público). Por otra parte, aunque la decisión de incluir al título II en el aumento salarial del 2008 llevó a los profesionales del sector público al percentil 50 y ello, representó un aumento muy significativo de los salarios docentes y la equiparación con los salarios de los profesionales con formación equivalente del sector público, uno de los aspectos clave para atraer mejores candidatas y candidatos a la docencia (Garnier, 2024) lo cierto es que no existe una política para atraer hacia la docencia a los mejores talentos del país. Experiencias internacionales muestran que, aunque exista una prueba de comprobación de idoneidad, conformada por distintas técnicas como entrevistas, portafolios, pruebas como tales, entre otros; ello no es necesariamente la forma que se distingue para asegurar la contratación de los mejores cuadros. (Esquivel Vega, 2024).

Si bien la Política Educativa vigente reconoce la necesidad de revisar los procesos de contratación y asociarlos con otros procesos paralelos como el Marco de cualificaciones, la Evaluación del Desempeño docente y el Plan de Formación permanente del IDP, los avances en lo que respecta a la aplicación de la prueba de comprobación de la Idoneidad docente también topó con el cambio de administración y la reorientación de lo avanzado. En síntesis, frente al desafío de iniciar nuevos procesos concursales de manera pronta y bajo las nuevas condiciones establecidas por ley, el MEP aun no cuenta con los mecanismos apropiados, actualizados y validados para evaluar la calidad del personal que contrata, ni antes, ni después de la contratación.

El perfil de contratación también representa un factor que debe analizarse en los niveles de dirección, gestión y supervisión. Pues, como ya se indicó, la ausencia de capacidades de liderazgo pedagógico, tiene como base el vacío de una formación que permita ejercerlo. Para el caso de los asesores pedagógicos regionales, supervisores y directores de centros educativos sus perfiles exige la misma formación que el personal docente de aula, no exige mayor

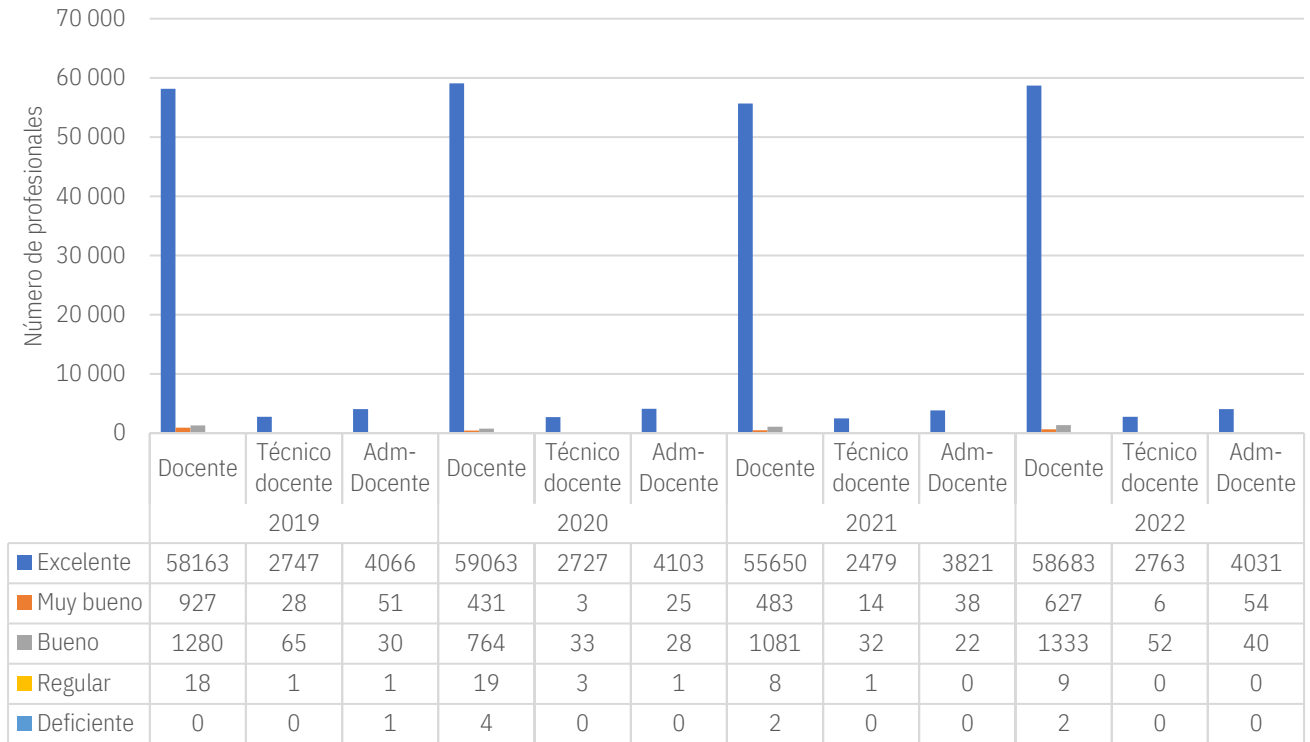
competencia en lo que refiere a la pedagogía, a los modelos educativos, tampoco permiten conocer y comprender las modalidades educativas que tiene el MEP entre otros; los requisitos se enfocan más al área de la administración (Beirute, 2021), ello no favorece el liderazgo pedagógico. La revisión y transformación de los perfiles de los gestores educativos sea a nivel regional o de centro educativo es de carácter estratégico, y si se compara con la experiencia de países como la OCDE requiere de una importante transformación para orientar sus funciones y responsabilidades en menor grado administrativo y mayor grado hacia el liderazgo pedagógico. (Beirute, 2021). La producción del Diccionario de Competencias Laborales Docentes del Título II, integra para el Estrato Administrativo Docente la competencia Liderazgo pedagógico, lo cual a futuro podrá exigir dicha dimensión para su contratación, y por otra parte, el informe de la Contraloría General de la República sobre el Liderazgo del personal directivo en los centros educativos públicos de primaria establece una serie de disposiciones para la Dirección de Gestión del Talento Humano, el Instituto de Desarrollo Profesional y la Dirección de Planificación Institucional que permitirán apoyar el desarrollo del liderazgo en los centros educativos. (Esquivel Vega, 2024).

Un proceso de evaluación del desempeño docente débil y desactualizado: no sabemos qué ocurre en el aula

El MEP cuenta con una escala denominada Evaluación y Calificación de Servicios del Personal docente con la cual valora el desempeño de los distintos actores del nivel educativo, este dispositivo data de 1970, sin embargo, sus rubros no garantizan evidencia para establecer la calidad de su desempeño, ni de lo que ocurre en el aula particularmente si se habla de docentes, pues la misma escala es utilizada para docentes, directores de centros educativos, asesores, otros.

Gráfico 1

Resultados de la Evaluación del Desempeño Docente del MEP Período 2019- 2022



Fuente: Elaborado con datos de <https://dgth.mep.go.cr/transparencia/>.

Tampoco existe evidencia del proceso de recolección de información que fundamenta las calificaciones otorgadas, si bien, es una función asignada a los jefes inmediatos. En el caso particular del personal docente, corresponde con las Direcciones del Centro educativo, quienes definen las estrategias para fundamentar la evaluación del desempeño. No obstante, desde dicho proceso no es posible saber qué sucede en el aula, cuáles son los principales logros y cuáles los aspectos que requieren mejorarse:

“Lo que pasa en las aulas es una caja negra. Hay profesores, docentes excelentes que logran maravillas en sus aulas y al mismo tiempo, hay un montón de aulas que son un caos. Y nosotros no podemos saber porque ¿quién se mete? ¿Quién se mete al aula para ver lo que está pasando? Y la situación es distinta entre primaria y secundaria”
(Ruiz Zúñiga, 2024).

Dada la ausencia de un valor estratégico de la evaluación del desempeño docente también es clara la ausencia de procesos de seguimiento monitoreo y acompañamiento, como ya se indicó, supervisores y directores de centros educativos se encuentran abrumados por labores administrativas y por tanto, no hay una posibilidad de orientar procesos de mejora en el personal docente pues no se reconoce en su perfil las competencias para ejercer un liderazgo pedagógico. El establecimiento y optimización de un proceso formal de evaluación docente además ha enfrentado una importante resistencia sobre todo porque históricamente la evaluación se ha asociado con castigos: despidos, disminución salarial eliminación de incentivos, otros (Garnier, 2024).

La indicación de que la mayor parte de las prácticas culturales que se desarrollan en el aula son desconocidas se asocia con los hallazgos de estudios que señalan que existe evidencia de que estas son opuestas a lo intencionado en la Política Educativa vigente, como es el caso de lo documentado por Conejo y Carmiol (2018) en el séptimo Informe del Estado de la Educación. Murillo y otros (2021) dejan entrever que esta oposición puede estar fundamentada en la incomprensión del personal docente acerca de establecido en la Política Educativa por la falta de reflexión teórico-crítica. Esto es respaldado por las diferentes personas entrevistadas quienes además insisten en que la diversidad de formaciones no permite reconocer el nivel de comprensión existente. En algunos casos se señala que el lenguaje es muy académico y que ello no permite su operacionalización. Aunado a una incomprensión de los enfoques promovidos por la Política Educativa se indica que el personal docente ejerce una aplicación técnica de los programas y no una mediación pedagógica que le permita tomar decisiones para orientar el proceso formativo:

En gran medida, a la persona docente se le direcciona en un rol que se limita a la repetición de las directrices dadas por el currículo oficial en donde los planeamientos educativos se convierten en copiar y pegar lo establecido desde el Ministerio. Esto se puede constatar en los formatos y requisitos mínimos que se solicitan en los planeamientos de las diversas materias educativas. Desde esa realidad práctica, la persona docente no se desenvuelve como alguien con una intelectualidad orgánica, tampoco como agente de cambio, sino que asume una posición de replicadora de conocimientos técnicos en favor de las estructuras establecidas.” (Robles, 2021:134).

Adicionalmente, se reconocen prácticas de compra de planeamientos entre el personal docente, que agudiza la situación y que plantea un escenario crítico en términos de la calidad de lo que ocurre en el aula. El currículo oculto que cada docente desarrolla en el aula se impone frente a la falta de seguimiento y evaluación de su desempeño, no es posible de esta manera saber la consistencia de los aprendizajes logrados con lo que dispone la política Curricular vigente en el sistema educativo.

Finalmente, se une a este ámbito, la ausencia de criterios para la selección de de los recursos para el aprendizaje utilizados en el aula. En la actualidad se desconoce si los libros de texto utilizados son coherentes con las Política Educativa y la Curricular. Los libros de texto y las editoriales se asocian más con enfoques de contenido y no por habilidades lo cual se constituye en uno de los principales obstáculos para que las reformas curriculares se consoliden y se apliquen en las aulas. Si los libros de texto no son consistentes con la Política Educativa y con la Política Curricular, se interfiere con la concreción de estas. En general es una cuestión de los recursos para el aprendizaje, que debiera ser el principal apoyo al cuerpo docente para ejercer su trabajo. (Garnier, 2024).

La ausencia de procesos de inducción y actualización profesional acerca de las Políticas curricular y educativa y subsiguientes.

El MEP en la actualidad no propone un proceso de inducción que faculte la comprensión de las Políticas educativa y la Curricular y sus orientaciones. Su enfoque no permite un proceso de inserción responsable que proponga el conocimiento base de la institución como tal: “Hay

temas de valores institucionales que nadie los conoce.” (Salguero, 2024) y por otro lado, no distingue el ámbito de acción en el que se incorpora la persona a laborar, la inducción es la misma para cualquier funcionario del MEP.

En cuanto a la Política Educativa, si bien, se reporta una divulgación que llevó a funcionarios de las oficinas centrales a las regiones, lo cierto es que se reiteró en la estrategia de cascada, la cual ha demostrado ser ineficaz como mecanismo de posicionamiento de las orientaciones que procuraba la Política. En particular, esta política representó un cambio en el modelo educativo, que exigía una estrategia distinta para lograr establecer el cómo se operacionaliza. Los esfuerzos descritos fueron frenados por la pandemia y un fallo de Sala constitucional que impide realizar procesos de actualización y desarrollo profesional durante el ciclo lectivo.

En la primera parte de implementación específicamente de la Política Curricular se logró la instauración de aulas virtuales en toda la región para abordar los nuevos planes de estudios, según estos iban entrando en vigencia. En lo referente a la Política Educativa los procesos llevados a cabo en la primera parte se quedaron en la información y no abordaron procesos de apropiación acerca de las implicaciones de las transformaciones conceptuales y los cambios de paradigma que representa las nociones de una nueva Ciudadanía y de los procesos de Transformación, particularmente Curricular. La pertinencia de la estrategia de cascada es altamente cuestionada por la comunidad educativa por la tergiversación de la información y del proceso de apropiación que conlleva un cambio de esta magnitud. (Vargas, 2023; Miranda, 2023) La consulta sugiere la necesidad de profundizar acerca de las dimensiones teóricas y metodológicas pues hay acuerdo de que los lineamientos son claros, pero no hay comprensión ni apropiación de estos pues no es fácil operacionalizarlo en la mediación pedagógica. (Vargas, 2023; Miranda, 2023).

Los procesos de sensibilización desarrollados desde el MEP en cascada no llegaron a todos los miembros de la comunidad educativa, por lo tanto, el proceso no logró ser generalizado y además no alcanzó la apropiación necesaria, pues el personal docente no tuvo el protagonismo requerido para que comprendiera los cambios más sustantivos que promueven las políticas. (Vargas, 2023; Miranda, 2023) Los procesos de divulgación y sensibilización quedaron en la

fase informativa y no se propició esfuerzos para generar investigación - acción, la preparación de clases; Rodino (2018) la califica como una capacitación apresurada e ineficaz. La comprensión que el personal docente puede tener de la Política Educativa se limitó a capacitaciones informativas, a webinarios y no profundizó en las especificidades de las áreas disciplinares, salvo casos como Matemáticas que tuvo su propio programa de capacitación y actualización. Tampoco tomó en consideración que las generaciones de docentes cambian y el nivel de rotación que existe, año a año la cual genera cambios frecuentes en las instituciones, ya sea por movimientos y traslados que pueden darse entre instituciones, circuitos, regiones, modalidades hasta por salidas por jubilación, por ejemplo, del año 2019 al 2024 se contabilizan en las categorías de puesto administrativos, docentes, administrativos docentes, técnicos docentes y servicios 12588 personas que se acogieron a la pensión (Murillo, 2024).

A este punto debe agregarse las diversas comprensiones de la Política Educativa y Curricular evidenciada en los supervisores, asesores regionales, directores para brindar apoyo y acompañamiento docente. (Miranda, 2023; Rodino, 2018) si estos actores no comprenden la Política vigente, tampoco es posible ejercer un liderazgo pedagógico (Garnier, 2024).

Un débil proceso de Desarrollo Profesional del cuerpo docente y directivo: el naufragio de la capacitación

El papel del IDP ha evidenciado limitaciones tanto en su oferta como en su recurso humano para atender la diversidad y cantidad de personal docente que requiere la inducción y actualización. Como consecuencia se han generado resultados desiguales tanto en el alcance de las regiones como en la comprensión de los ámbitos teórico y metodológicos requeridos para lograr los cambios de la Política Curricular y la Política Educativa. La planificación del IDP utilizó como estrategias consultas que privilegiaron los intereses individuales y no se enfocaron en la implementación de las políticas o bien, en los vacíos que evidencia la macroevaluación. Idealmente el MEP procuraría un desarrollo profesional que permita mantener actualizado su personal, sin embargo, tal y como se indicó, debe recurrir a formación remedial para los docentes que vienen con vacíos. Los obstáculos señalados coinciden con lo ya indicado en previos informes del Estado de la Educación que puntualizan que el modelo no da prioridad a la

asesoría y desarrollo profesional centrado en el quehacer pedagógico, sobre todo si hablamos de una Política Educativa y una curricular que requieren de una comprensión de un modelo educativo distinto. (Beirute, 2021).

Esta condición se agudiza en el momento en que la Sala Constitucional establece que las actividades de actualización y desarrollo profesional no deben desarrollarse durante los períodos lectivos, y por otro lado, se da la eliminación de incentivos vinculados con Carrera profesional, y esto se une a una barrera cultural que concibe el incentivo sólo desde lo económico, restando valor a la actualización como un instrumento de mejoramiento individual y de la práctica profesional. En el marco de lo dispuesto en la Ley del Empleo público en el año 2023, Mideplan, emitió un marco conceptual para evaluar, a partir del año 2025, el desempeño de las personas servidoras públicas que incluye en el modelo de evaluación la elaboración de los Planes de Seguimiento y mejora, las actividades de formación, capacitación y desarrollo. En atención a lo anterior mediante el Oficio IDP-DE-009-2024 el Instituto de Desarrollo Profesional presenta los “Lineamientos para la elaboración de la oferta formativa 2024 por parte de la Direcciones Regionales de Educación”, en donde se establecieron las brechas y de actividades permitidas, así como la cantidad de horas. De igual manera, se ha impulsado la invitación al personal a participar en las actividades de la oferta formativa propiamente fuera de su jornada laboral, sin embargo, estas indicaciones no parecen proyectarse dentro de una estrategia de Desarrollo profesional que resulte de un esfuerzo estratégico de implementación de las políticas Educativa y Curricular.

Si se quiere este tema también se puede vincular con la evaluación del desempeño docente, pues dada la inexistencia de un sistema efectivo de evaluación del trabajo docente, tampoco existe un sistema de incentivos individual o grupal que promueva la calidad en el desempeño del personal docente. (Jiménez, 2014).

En esta dimensión se incluye una ausencia o baja coordinación con universidades formadoras de docentes. Ugalde (2018) reportó que no era posible encontrar procesos permanentes de comunicación efectiva para las carreras de educación primaria; a partir de la pandemia por el Covid-19 se logra establecer como iniciativa del MEP acciones de coordinación para abordar la

nivelación del estudiantado en su ingreso a la educación superior. (Cruz, 2024) Y de manera reciente, son casos muy específicos y no generalizables a todo el sistema. (Chaves, 2024; Cascante, 2024).

Aunado a lo anterior, tampoco se reconoce el uso de información resultante de los procesos de macroevaluación para la gestión de la calidad docente. La macroevaluación del sistema ha manifestado grandes fracturas y vacíos que han impedido crear un sistema robusto, transparente y efectivo específicamente si hablamos del diseño de estrategias de aprendizaje adaptadas contextualmente a entornos del país y a las poblaciones docentes y estudiantiles. El Noveno informe destacó como dicho sistema carece y es limitado en el uso de información, aspecto que es sustantivo para apoyar el desarrollo profesional del personal docente. (Programa Estado de la Nación, 2023) Este aspecto no sólo reduce la oportunidad de gestionar la calidad docente sino que también se asocia con la falta de exigencia del sistema mismo para provocar en el personal docente la necesidad de actualizarse y capacitarse, elemento que es recurrente también en el estudiantado; los distintos cambios provocados desde la eliminación del bachillerato (pruebas Faro y pruebas Nacionales estandarizadas) no han sido consistentes con los cambios generados en los programas de estudio que datan desde el 2012. (Ruiz Zúñiga, 2024).

El cambio requiere recursos y presupuesto sostenido

La implementación de las políticas también se vio afectadas por un conjunto de factores asociados a los recursos y presupuestos. Las Políticas educativas impuestas en los últimos 20 años, impulsaron con eje sustantivo el fortalecimiento del presupuesto para educación, lo cual arrancó con el establecimiento del 6% y luego del 8% del PIB como piso de la inversión educativa, de ahí el aumento que se vivió en esa dirección del 2006 al 2017, no obstante a partir de ese momento inició su descenso y ahora amenaza con ubicarse por debajo del 5% del PIB. El Estado de la Educación en sus últimos informes advirtió el descenso drástico que la asignación financiera a la Educación ha tenido. Más aun el recorte constante a programas genera un desbalance en los logros alcanzados y genera retrocesos sustantivos y limita la presencia de condiciones mínimas que los centros educativos tienen que tener para cumplir con lo establecido. *“Como, por ejemplo, tener los espacios adecuados, tener los materiales*

adecuados, aunque sean pocos, (...) Hemos visto, los docentes son magos, los docentes que trabajan desde la carencia son magos para hacer ambientes de aprendizaje lindísimos, con materiales que prácticamente trabajar con las uñas, etc.” (Brenes, 2024).

Frente al recorte presupuestario, se han exacerbado carencias que forman parte de las condiciones mínimas para el desarrollo educativo: abastecimiento de alimento, de agua, aulas en buen estado, higiene:

“genera desesperanza en los docentes de saber que llegan a un lugar que se está cayendo. De saber que sus chicos llegan y no tienen dónde sentarlos. De saber que los tienen que despachar, como dice un docente, a las once y media porque ya no hay presupuesto para que se coman el gallo de huevo con tortilla que les dan para que se vayan con la pancita llenita.” (Brenes, 2024).

Se suma a esto la afectación en becas, transporte y los recortes que han llevado a las Juntas administrativas y Juntas de Educación, a recurrir a estrategias de organización y recolección de dinero para lograr gestionar los pagos de lo básico. Todo lo cual genera a la postre ambientes poco propicios para el aprendizaje y el éxito escolar.

En esta misma línea la Contraloría General de la República también ha llamado la atención sobre los problemas del financiamiento del MEP por los recortes presupuestarios, lo que, unido a una gobernanza compleja, falta de planificación y baja gestión de los riesgos financieros, amenaza la implementación de las políticas educativas (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

Sobre la evaluación y la continuidad o cambio de la política

En términos de Políticas públicas, posiblemente este es el área con mayores vacíos en lo que corresponde a la Política Educativa vigente y a la inserción de la Ruta de la educación en esta administración. De manera frecuente, se constata en los informes de gestión los requerimientos de la Contraloría General de la República que procuran dar cuenta de lo logrado según las políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo. En este sentido, el rol asignado al Consejo Superior de Educación desde la Ley N°9126 («Reforma Integral ley N°1362 “Creación del Consejo Superior de Educación Pública”») en su artículo 2 señala “El

Consejo Superior de Educación deberá participar activamente en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época (...)”, sin embargo a la fecha no se reconocen esfuerzos para dar seguimiento o bien, evaluar la implementación de las políticas, por ejemplo, los programas de estudio cambian sin saber cuáles fueron los logros o vacíos de los anteriores, cuáles factores endógenos y exógenos afectaron la implementación, entre otros.

Un ejemplo de lo anterior, en referencia a la Política Educativa hacia el siglo XXI corresponde con el informe presentado por Ramiro H. Jiménez Rodríguez de la Dirección de Planificación Institucional en el año 2013 el cual a partir de una solicitud del año 2002 de la Contraloría General de la República al Consejo Superior de Educación acerca de la vigencia de la “Política Educativa hacia el Siglo XXI” y sus dos documentos complementarios: “La política educativa hacia el Siglo XXI: sus bases conceptuales” y “La política educativa hacia el Siglo XXI: propuestas y realizaciones” son delegados a emitir un criterio sobre dicha política para presentarla en sesión al Consejo y dar respuesta al ente contralor nacional. Dicha Dirección a través del Departamento de Estudios e Investigación Educativa desarrolla entre el 2004 y 2005 una “Evaluación del sistema educativo a la luz de la Política educativa hacia el Siglo XXI” y los presenta al CSE en los años 2006-2008. Aunque los resultados de la evaluación fueron expuestos al Consejo, el informe de Jiménez concluye:

“Nuestro departamento invirtió durante casi 4 años muchos y diferentes recursos para efectuar la anterior evaluación solicitada y presentar los informes orales y escritos correspondientes ante el Consejo Superior de Educación, sin embargo, este organismo rector de la Educación Costarricense por diferentes motivos no logra aprovechar los resultados obtenidos con este trabajo de investigación que inicialmente es requerido por la Contraloría General de la República” (2013:46).

En época más reciente, si se analizan las actas del Consejo Superior de Educación vinculadas a la Ruta de la Educación, la incorporación de la noción de Competencias expuesta por dos representantes de la Dirección de Desarrollo Curricular, no incluye en sus fundamentaciones

insumos que permitan evaluar los logros o vacíos de los planteamientos en relación con la noción de Habilidades, si dichas nociones son congruentes entre sí, y si la comunidad educativa ha advertido los cambios, aun cuando se indica que existe una articulación con las indicaciones de la Política Curricular y la Política Educativa vigente.

De hecho, todos los cambios registrados en los últimos meses no parecen fundamentarse a partir de evaluaciones o estudios de seguimiento del cumplimiento o no de la Política Educativa vigente:

“(...) el Consejo Superior se ha apartado de la vigilancia alrededor de la política (...) sabemos que la evaluación de los programas de estudios tiene que ser al menos cada cinco años. Entonces, ¿cuál es el plan? Porque si eso no existe, es poner en evidencia que ese órgano constitucional no está cumpliendo en la base, en lo más mínimo, su función.” (Mora, 2024).

En este sentido, los cambios y aprobaciones sin una evaluación de parte del CSE proyectan una ausencia de rumbo y dirección del sistema caracterizada por cambios con ausencia explícita de una fundamentación teórica-metodológica y un cambio constante de reglas de operación en el sistema.

No obstante, dada la estructura orgánica que tiene el CSE su naturaleza y función se restringe a la revisión de propuestas que presenten los Ministros en ejercicio, no cuenta este órgano con una estructura orgánica que genere planificación y que dé seguimiento y evaluación a las propuestas presentadas. Y un detalle todavía más crítico es que no cuenta con la posibilidad de gestión propia de su presupuesto, y en este caso es el Ministerio de Educación Pública quien se lo asigna. Esto es un problema de orden estructural que ha sido abordado por distintos colectivos civiles y generado propuestas de modificación de la ley para lograr cambios en este órgano.

Un problema fundamental es que, frente a las altas expectativas de los resultados del sistema educativo, no es posible identificar cuáles son los estándares educativos enfocados y coherentes que son compartidos por todo el sistema. Dicho vacío provoca la imposibilidad de

evaluar el avance que tiene el país, en lo que refiere a la implementación de las políticas Curricular y Educativas. El noveno informe del Estado de la Educación documentó el proyecto Estándares Educativos y Niveles de Desempeño impulsado por el MEP durante la gestión de la ministra Giselle Cruz el cual buscaba configurar dichos estándares, este esfuerzo se desarrolló entre el 2020 y parte del 2022 con la participación de la Dirección de Desarrollo Curricular y la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad con el propósito de alinear el proceso de transformación curricular con la macroevaluación. No obstante, la actual administración no dio seguimiento a dicho proyecto.

En síntesis, no hay mecanismos de seguimiento y evaluación de la política Curricular y educativas. que pudieran justificar los cambios o las reorientaciones que se generan, por ejemplo, en esta administración. Ante estos virajes el sistema tiene poca capacidad de ajuste y provoca distorsiones que impactan la calidad de lo esperado en la formación de los estudiantes. En términos estratégicos *“Costa Rica no puede de ninguna manera justificar una falta de continuidad, (...) hay que mostrar en la realidad ¿cómo se desprende coherentemente de la Política educativa vigente? para no generar este extravío”* (Mora, 2024).

Experiencias y buenas prácticas de políticas educativas de los sistemas educativos de mayor calidad de la OCDE y América Latina

La revisión de experiencias y buenas prácticas de políticas educativas en sistemas educativos que han evidenciado mayor calidad en la OCDE y América Latina refleja acciones en cuatro ámbitos sustantivos: El valor dado a la Educación como base del desarrollo humano y social, el Aprendizaje de calidad para todos y para toda la vida, la Gobernanza enfocada hacia el desarrollo del Centro educativo como unidad de cambio y el Desarrollo del Personal docente como actor clave y estratégico de las transformaciones educativas.

El valor dado a la Educación como base del desarrollo humano y social y como derecho.

El reconocimiento de la Educación a nivel de sociedad se identifica como un principio clave para la transformación y mejora educativa. Desde esta posición es claro el involucramiento de todos los actores sociales que intervienen de una u otra forma: desde las decisiones de

política, financiamiento, pasando por la institucionalidad a cargo de la formación del personal educativo, la producción de recursos educativos hasta el nivel micro que implica la participación de directivos, personal docente y sobre todo las familias.

Este valor social otorgado genera una noción de responsabilidad de todos en procura del logro y las metas educativas y, por tanto, la implicación de todos los actores clave es un principio clave para la transformación y mejora educativa. La participación de los actores clave es una parte integral de los procesos educativos los países analizados, la cual se concreta a través de la consulta de las partes interesadas cuando se pretende impulsar nuevas reformas, o bien, en diferentes niveles de gobernanza y procesos de desarrollo e implementación de políticas, pues ello contribuye con el sentimiento de apropiación conjunta de las políticas y con ello se logra mayor pertinencia ((García-Ajofrín, 2016, OCDE, 2018) Desde este punto de vista, el Estado tiene una responsabilidad fundamental en la formulación de políticas educativas, donde su configuración, diseño, implementación y evaluación involucra a diferentes actores y en distintos niveles. La participación de los distintos actores genera la apertura de espacios para el conocimiento de los propósitos y consecuencias de la Política Educativa, así como de los planes, programas y herramientas con las cuales se prevé realizar las reformas, ello redundando en un consenso sólido e informado. (OCDE, 2018) En el caso de Ontario, Canadá se impulsó una Mesa de colaboración de Educación en la que participaron docentes junto con funcionarios del Ministerio para escuchar de primera mano las percepciones docentes esto permitió articular esfuerzos con los sindicatos para orientar y retroalimentar las decisiones.

En un contexto de reconocimiento social de la Educación, el Estado se señala como responsable de formular políticas educativas que procuren la equidad, no sólo para lograr la educación para toda la sociedad, sino porque genera políticas que distingue a los grupos más vulnerables para darles atención prioritaria. En este sentido, la mayor parte de las políticas implementadas en los países de mejor desempeño no se definieron desde un perfil ideal de estudiante sino abordando las múltiples realidades que habitan la niñez y la juventud. (Beech, 2021) Aparejado a la equidad también se establece que las políticas procuran la calidad de la educación. Por ello, su implementación como política considera el contexto como elemento propio de cualquier propuesta de mejora y transformación. Por tal razón, es posible identificar

la coherencia y articulación de las políticas educativas con su financiamiento y con políticas de protección social.

Países como Canadá, Corea, Estonia, Finlandia, Hong Kong e Islandia son reconocidos por la OCDE tanto como excelentes como equitativos, estos países colocan la equidad educativa no solo como un imperativo de justicia social, sino también una forma de utilizar los recursos de manera más eficaz, por su vínculo con el aumento de la competitividad del país y su subsecuente fomento en el crecimiento económico y la promoción de una cohesión social (García-Ajofrín, 2016). El cuadro 5 presenta un conjunto de ejemplos de políticas y acciones que reflejan el valor de la Educación para la sociedad en países de América Latina.

Cuadro 5

Ejemplos de políticas y acciones que reflejan el valor de la Educación para la sociedad en países de América Latina

Característica	Países			
	México	Brasil	Chile	
Procesos de inclusión de actores clave en la configuración, implementación y evaluación de políticas	El nuevo Modelo educativo fue elaborado basado en sugerencias y comentarios de más de 300000 partes interesadas, tanto su diseño como implementación. (OCDE, 2018)	Las políticas y el currículo reconocen la gran diversidad cultural del país como nunca, al considerar todas las partes interesadas. (Rivas, 2021)	Gestión con las familias es un rasgo en Centros educativos con mejores resultados: ausencia o limitados casos de conflictos, impulsa reconocimiento del valor de la escuela, comunicación fluida y sentido de pertenencia. (Bellei, 2014).	
Diseño e implementación de políticas con equidad y calidad como vías de protección e inclusión social.	Chile	México	Uruguay	Colombia
	Subvención Escolar Preferencial (SEP) desde 2008, ofrece financiamiento adicional a las escuelas que atienden estudiantes de bajos recursos. Ley de Inclusión escolar diseñada para garantizar mayor equidad e inclusión. (Salum Tomé, 2021) Identificador Provisorio Escolar (Poblete y Moraru, 2020)	Becas Benito Juárez Programa de apoyo financiero a estudiantes en situación de pobreza para reducir la deserción escolar. (Zamora, 2023) Nueva Escuela Mexicana Reformas que priorizan la inclusión, equidad y formación integral, con énfasis en valores y habilidades socioemocionales.	Expansión de programas técnicos y vocacionales para mejorar la empleabilidad y fortalecer sectores clave lo cual ha potenciado el desarrollo económico local. (Fernández, 2022) Plan Ceibal, Modelo de inclusión y democratización en el acceso a la tecnología, que redujo la brecha digital. (Ruiz-Hidalgo, 2023)	Jornada única escolar. Extensión de horario escolar. Plan Escuela Nueva. Modelo adaptado a contextos rurales. (Cardona, 2022)

Un punto sustantivo, es el papel y el involucramiento de la Familia, el cual se puede concebir como parte de las influencias contextuales a las que el proceso educativo se ve sometido. De ahí la importancia de que las familias comprendan las intencionalidades de las políticas educativas para una participación activa e informada que coadyuve con el alcance de las metas propuestas. (Bellei, Vanni, Valenzuela y Contreras, 2015, Yeomans, 2022) Si bien, no se reconoce en la literatura evidencia generalizada del impacto positivo de la relación de la familia con la escuela, lo que sí se reconoce es que fomentar y motivar el compromiso de la familia y la comunidad sí se vincula con una reforma educativa exitosa. (OCDE, 2018).

El valor otorgado a la Educación también se refleja en el financiamiento otorgado, los países que destacan coinciden en acciones que permiten el fortalecimiento del financiamiento a la Educación, esto se refleja en algunos casos su aumento y en otras acciones tendientes a su sostenibilidad. (Valle y Sánchez-Urán, 2023) Esto es importante sobre todo en aquellos países en los que existe una distribución presupuestaria según las necesidades en los que existe una atención focalizada de poblaciones de con mayores requerimientos. García-Ajofrín (2016) destaca como en el caso de Corea del Sur en un período de dificultades económicas incrementó el presupuesto para educación y en el caso de Brasil equilibró el financiamiento entre las regiones, estados y distritos para impulsar la reforma educativa.

Aprendizaje de calidad para todos y para toda la vida

La implementación de políticas educativas en estos países reconoce que no es sólo la calidad sino también la equidad, por ello no solo es plantearse procesos educativos efectivos sino también procesos formativos de calidad para todos. Este ámbito refiere a las políticas pedagógicas y curriculares implementadas, que vinculan el gobierno de la educación con las prácticas docentes. Se identifican en este caso, distintas acciones que incluyen reformas curriculares, políticas de formación docente, libros de texto o evaluaciones nacionales, entre otros, como dispositivos pragmáticos de intervención basados en estándares, núcleos prioritarios de aprendizaje, guías orientadoras, rutas de aprendizaje y secuencias didácticas. (Rivas, 2021) Tres acciones son identificadas al respecto, primero el cambio de un currículo centrado en contenidos a un currículo centrado en habilidades que supera la noción enfocada en el enciclopedismo; segundo, la atención focalizada a quienes más lo necesitan que impulsa

la detección temprana de estudiantes que requieren atención por medio de equipos pedagógicos especializados y a la vez el acompañamiento a centros educativos que obtienen bajos resultados, este último con programas de colaboración interinstitucionales con centros que destacan por sus buenos resultados y que obtienen por ello, el reconocimiento por medio de incentivos. Esta tendencia es observable en la implementación de políticas en países de la OCDE posterior al 2015. (OCDE, 2018) Finalmente, el tercero corresponde con el uso de libros de texto como reguladores y control del currículo, con procesos que van de controles gubernamentales acerca de los textos que son autorizados hasta las orientaciones para que los centros analicen la mejor opción.

Al igual que Costa Rica, los países con mayor calidad tanto de la OCDE como de Latinoamérica impulsan enfoques de aprendizaje asociados a la formación de habilidades para la vida y competencias, son ejemplos de ello, Alemania, Irlanda, Corea del Sur, Hong Kong, Estonia, Colombia, Chile, Brasil (OCDE, 2018) En el caso de Corea del sur se impulsa mayor atención a la creatividad a las competencias sociales y a la resolución de problemas, mientras que en Hong Kong se redujo su currículo y se enfocó en siete objetivos de aprendizaje al procurar reducir la noción enciclopédica de propuestas curriculares anteriores, en este país la reforma pasó de la noción de “adquisición de conocimientos” al “aprender a aprender” lo cual permitió un suerte para comprimir las asignaturas tradicionales y sustituirlas por áreas clave de aprendizajes, lo cual también se alineó con la evaluación a nivel macro y con el influjo de recursos para experiencias de aprendizaje fuera del aula. (García-Ajofrín, 2016) Brasil también reformuló su currículo hacia intenciones enfocadas en aprendizajes más que en contenidos. En el caso de Finlandia, procesos de flexibilización curricular permiten al personal docente desarrollar métodos y utilizar materiales que procuren para el estudiantado una base de conocimientos y habilidades en cada asignatura y desarrollar sus habilidades para utilizarlas en distintas situaciones. (García-Ajofrín, 2016).

Los casos estudiados reportan diferentes alternativas creadas para apoyar a los grupos más vulnerables en la continuación de sus trayectorias educativas, las cuales requieren una importante capacidad de flexibilización y adecuación curricular. En el caso de América Latina, países como México, Chile, Colombia, Brasil, Uruguay consideraron las condiciones

contextuales y las particularidades de los centros educativos en cuanto a sus resultados. En el caso de Chile destacan programas focalizados en establecimientos educativos que intervienen en procesos pedagógicos, desarrollo de capacidades docentes mediante la introducción de innovaciones didácticas, trabajo colaborativo docente y actividades de formación para estudiantes. (Rivas, 2021, Salum, 2021) Para el caso de Uruguay el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas implicó no sólo una importante toma de decisiones políticas sino además su sostenibilidad, lo cual enfrentó procesos de gestión de conflicto, de sensibilización y persuasión de actores y la consideración de aspectos ideológicos. (Giorello, 2020) Brasil implementa el “Fundeb”, fondo especial que se constituye en un complemento para quienes no logran los mínimos definidos para la nación. Para los países de la OCDE este tipo enfoque supone intervenciones para abordar problemas como el abandono escolar prematuro, o por otro lado, impulsar la pertinencia de la educación para grupos socialmente reprimidos, y aumentar la igualdad de acceso a la educación en contextos particulares y promover la resiliencia con el fin de aumentar el rendimiento estudiantil, un ejemplo de lo anterior, es el caso de Shanghái, país en el cual hay incentivos para los centros educativos con mejores resultados y a la vez, mecanismos para gestionar recursos para las instituciones que más lo requieren, mediante el programa conocido como “Gestión empoderada de Shanghái” el cual impulsa el intercambio de profesores y directores entre centros educativos de bajo y de alto rendimiento con el establecimiento de acuerdos contractuales con las escuelas para tomar las medidas necesarias que permitan convertir las escuelas con dificultades y medir los resultados a través de acuerdos de evaluación y rendición de cuentas (OCDE, 2018, García-Ajofrín, 2016). La atención focalizada no sólo se reporta en el ámbito institucional sino también en el nivel de persona estudiante. Ejemplos de la aplicación de una atención temprana mediante equipos pedagógicos especializados es posible observarlos en Finlandia y Cuba. (García-Ajofrín, 2016).

Los procesos de intervención incorporan el soporte con recursos educativos y libros de texto. En Hong Kong el gobierno paga el libro de texto y de ejercicios. Para el caso de Latinoamérica, Colombia a través del programa “Todos aprender” aborda las desigualdades educativas mediante la capacitación docente, el suministro de materiales pedagógicos y el acompañamiento continuo en las escuelas más vulnerables con resultados que muestran un impacto positivo en las competencias básicas de los estudiantes. (Morales y Sánchez-

Santamaría, 2023) Por su parte Brasil impulsa como mecanismo nacional de control curricular la expansión de la compra masiva de libros de texto para enviar a las escuelas mediante el programa “do Livro Didático”, proceso similar llevó a cabo México donde el empleo de libros de texto tiene una gran tradición apoyada por CONALITEG como agencia especializada (Beech, 2021). En Cuba los planes de estudio están articulados con los libros de texto, existe una infraestructura adecuada y la disponibilidad de materiales educativos. (García-Ajofrín, 2016) Las experiencias en Latinoamérica han mostrado que la distribución de materiales educativos y libros de texto son una forma clásica de simplificar la concreción del currículo en la práctica. (Rivas, 2021).

La Gobernanza enfocada hacia el desarrollo del Centro educativo como unidad de cambio

La implementación de políticas educativas también refleja una gobernanza articulada y enfocada hacia el centro educativo como unidad de cambio, como forma de concretar y acercar la política en el centro educativo (Raczynski y Muñoz, 2007). Rivas (2021) señala que el análisis de la implementación de políticas en países como Chile, Uruguay, Perú, Colombia y Brasil destacan la unidad escolar como una entidad cada vez más visible y diferenciada en relación con la rendición de cuentas y la gestión de resultados, por tanto, el papel de las evaluaciones se ha convertido en un proceso más que necesario para establecer la pertinencia y eficacia de las políticas educativas. En esta línea, todas las experiencias de los países analizados cuentan con sistemas de evaluación que generan información y evidencia para orientar la toma de decisiones, retroalimentar el proceso: mejoras en el currículo, identificación de requerimientos particularmente en centros educativos con bajo desempeño. El uso de resultados y evidencias tiene naturaleza estratégica, por tanto, asume las intenciones de las políticas como focos de atención. Es por lo anterior, que los resultados de las distintas evaluaciones también promueven movimientos en los centros educativos para lograr mejores resultados, esto es particularmente evidente en países de la OCDE como Canadá, Finlandia, Singapur; en el caso latinoamericano en Brasil, Colombia y Chile.

La existencia de sistemas de evaluación nacional ya fue analizado y reportado en el noveno informe del Estado de la Educación como una condición fundamental para asegurar la efectividad en el logro de aprendizajes. (Programa Estado de la Nación, 2023) En todos los casos estudiados para esta ponencia, se reconoce además como un papel sustantivo en términos de la evaluación de políticas implementadas. De acuerdo con la OCDE (2018) evaluar las políticas implementadas es un componente de su éxito en tanto, permiten la comprensión de los factores que promueven el éxito o su obstaculización, lo cual es sustantivo en un contexto de regulaciones y limitaciones de recursos, asimismo la evaluación es clave para asegurar la implementación exitosa de las políticas, pues reconoce los elementos contextuales y la evidencia requerida para asegurar las metas establecidas por la capacidad que brinda de comprender el ecosistema político que acompaña las estrategias de acción.

Consistente con lo anterior, en todos los países estudiados existen sistemas evaluativos cuyos resultados son utilizados de forma estratégica, pero particularmente, se reconoce su foco en informar a los centros educativos mediante informes individuales (Beech, 2021, Rivas, 2021). En países como Canadá, Noruega, y el Reino Unido su uso estratégico ha demostrado mejoría en sus resultados. (OCDE, 2018) Bellei (2014) encontró que para los centros educativos con mejores resultados en Chile, la presencia de un sistema de evaluación como Política Educativa tenía un efecto “gatillante”, entre otros aspectos, por su papel de movilizador de los actores clave de la institución. Se destaca el uso del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) como mecanismo de rendición de cuentas en Brasil cuyos resultados son públicos y permite a los centros educativos y sus comunidades conocer el logro de los aprendizajes del estudiantado y fijar objetivos para su mejoramiento y con ello, tener acceso a sistemas de incentivos. (Rivas, 2021) Este índice evalúa a las escuelas en función de sus tasas de promoción, repetición y graduación y el desempeño de los estudiantes, de tal forma que actúa como un mecanismo de valoración del cumplimiento de las metas, mediante puntuaciones que se alinean con los resultados de PISA; según sean los resultados los centros reciben incentivos. A nivel macro el índice permite evaluar los progresos y determinar dónde son necesarias las ayudas, así los centros educativos y el personal gestor utiliza esta información para actuar en la mejora de la educación. (García-Ajofrín, 2016) En casos como Colombia y Chile se reconoce una asociación de políticas de rendición de cuentas como las pruebas estandarizadas de macroevaluación con

alto impacto vinculadas con instrumentos regulatorios de apoyo curricular como los estándares, libros de texto. (Rivas, 2021).

Todos los países estudiados también muestran un desempeño y rigor técnico a partir de la consolidación de agencias públicas especializadas tanto en el ámbito del currículo como de la evaluación. (Beech, 2021) La evolución y consolidación de agencias de evaluación en estos países ha permitido, por ejemplo, en Colombia, consolidar nuevas mediciones más integrales e innovadoras para la región, como el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) (Rivas, 2021) y aumentar la capacidad para recopilar y sintetizar evidencias de manera eficaz desde y para diferentes públicos con el propósito de realimentar las estrategias de implementación de las políticas. (OCDE, 2018) En los países con éxito la evaluación ha permitido convertir los sistemas educativos en sistemas de aprendizaje donde los distintos niveles y actores son capaces de evaluar su propio trabajo y aprender de las evaluaciones y de las evidencias que generan. (Golden, 2020).

En Singapur es posible reconocer dos procesos en el marco del Sistema de Evaluación de la Educación básica (SAEB) el ANEB centrados en los esfuerzos de los sistemas educativos y el ANRESC que se centra en cada centro educativo y por ello, más extenso y detallado. (García-Ajofrín, 2016) Particularmente en Latinoamérica es posible reconocer dos formatos del uso de la evaluación y sus resultados: primero, la publicación de los resultados por parte de los centros educativos, como es el caso de Brasil, Chile, Colombia, Perú y México, y el segundo a través de incentivos económicos a las instituciones y personal docente que consiguen mejorar en las pruebas como en México, Chile, Colombia, Perú y algunos estados y municipios de Brasil. La advertencia en este caso está en procurar que la evaluación no imponga limitaciones en su comprensión social que pueden surgir de la interpretación sesgada de rankings con los resultados y que ello se convierta en fuente de estigmas o segregación, o bien, por los altos costos que puede generar ubicar las pruebas estandarizadas como único horizonte del proceso educativo. (Bellei Carvacho, 2014, Bellei, Vanni, Valenzuela, y Contreras, 2015, Rivas, 2021, García-Ajofrín, 2016).

Otra línea en el ámbito de la gobernanza enfocada en el centro educativo es el papel que juegan los órganos gubernamentales: ministerios o secretarías y los procesos de supervisión y monitoreo, las cuales impulsan más una coordinación general con base en las necesidades expuestas por los centros educativos, al considerarlos como el espacio de transformación, de ahí la necesidad de contar con Directivos de institución con formación y liderazgo hacia la gestión pedagógica, y por ello, el impulso de procesos de formación y desarrollo profesional, inclusive de rotación (entre cinco y ocho años en el caso de Singapur), para lograr articular una gobernanza asociada a la atención de las necesidades del nivel micro. Esta línea se reconoce en países como Colombia, Chile, México y Perú donde se crearon o redefinieron carreras profesionales y nuevos estándares de práctica para los administradores escolares, específicamente en Chile existe un proceso de selección limitado para cada puesto (Rivas, 2021, Cabrera, 2022) Más allá de Latinoamérica, en Singapur los directores “son vitales para la transformación escolar” por ello, durante programas de educación para directores, son identificados previamente a los líderes potenciales quienes se someten a entrevistas y sólo los que aprueban pueden desarrollar un Programa de Liderazgo en Educación (LEP). Y en Cuba, se someten a un programa de formación de habilidades de liderazgo. (García-Ajofrín, 2016) En el estudio de Bellei (2014) en diez centros educativos exitosos de Chile se destaca que un liderazgo claro desde los directivos institucionales construido sobre la base de un contexto de relaciones sólidas entre los actores, promueve una visión compartida y articulada del futuro del sistema, y coadyuva para que exista un compromiso verdadero con la mejora y el aprendizaje, lo cual también reportan las evidencias de países de la OCDE, (2018) Sin embargo, es necesario destacar que la atención a los Directivos escolares en todas las experiencias se fundamenta en su rol de conducción, motivación y supervisión del mejoramiento educativo en procura de su sostenibilidad en los centros educativos (Alarcón-Leiva y Gotelli-Alvial, 2021). En este sentido, asociado con la noción de cambio cultural, son los directivos quienes impulsan un tipo de cultura profesional hacia la innovación, la identidad y el desarrollo profesional y laboral en procura del mejoramiento, lo anterior queda evidenciado en el estudio de escuelas exitosas en Chile de Bellei (2014) quien además destaca que los directivos de estas instituciones han generado una sólida cultura institucional que coloca a los estudiantes como el norte y el mejoramiento de la enseñanza como estrategia fundamental, por ello, la tarea de estos

directivos es permitir que el personal docente se dedique sólo a la enseñanza y no a otras tareas. Este último punto resulta fundamental sobretodo cuando la implementación de las políticas redundan en la exigencia de acciones con la finalidad de rendir cuentas desvinculadas con el quehacer real del profesorado en el aula, lo que aumenta el trabajo administrativo en medio de la escasez de tiempo para ello. (Melo, 2021).

Destaca que esta gobernanza considera que los procesos de implementación de políticas educativas requieren tiempo, preparación y particularmente considerar que todo cambio implica contar con condiciones mínimas tanto presupuestarias como de infraestructura, así como una transformación cultural de los actores clave. La experiencia de Chile al respecto señala la necesaria inversión en mejorar las condiciones de los procesos educativos, realizando inversiones para mejorar la infraestructura, dotando de materiales didácticos, textos escolares (ya abordado en el punto anterior como regulador curricular), laboratorios de computación y bibliotecas con un énfasis en los sectores más desfavorecidos. (Rivas, 2021) Por su parte en México combinó una fuerte regulación centralizada del currículo con el desarrollo de programas para la mejora de la infraestructura escolar, (el presupuesto y financiamiento se vuelven clave para este eje) con transferencias de recursos que permiten atender las necesidades de mantenimiento y equipamiento, en este sentido, para México fue clave que programas como “Escuelas de Tiempo Completo” implican el desafío de la alta inversión que representa la ampliación del horario escolar. Morales y Sánchez-Santamaría (2023) también destacan el significativo rol que cumple un proceso coordinado de los ámbitos político y administrativo en la implementación del Programa “Todos a Aprender”. Por su parte, la noción de autonomía se refleja las experiencias como la de Hong Kong, país que impulsa el Fondo de calidad de la educación para que las escuelas soliciten financiamiento adicional principalmente para impulsar experiencias de innovación, por su parte, en Latinoamérica es posible reconocer experiencias de mayor autonomía en la gestión de presupuestos propios de las instituciones educativas (García-Ajofrín, 2016, OCDE, 2018, Rivas, 2021, Beech, 2021).

Un aspecto sustantivo en la noción de la Gobernanza implica la consideración de que el cambio es un proceso de transformación cultural y que, por ello, el tiempo es un factor fundamental que se debe tomar en cuenta. Por ejemplo, García- Ajofrín (2016) destaca en la experiencia de

Hong Kong la difusión de la reforma de manera dosificada y con mucha información, la experiencia previa les señaló la inconveniencia de “imponer cambios muy rápidamente” y por eso optaron por estrategias de mucha comunicación, atención de consultas de familias con una dirección clara; para los casos como Finlandia y Corea del Sur, resaltó la implementación de fases previas de preparación de cambios curriculares, particularmente enfocadas en la preparación del personal docente, del centro educativo y de las familias. Señala García- Ajofrín que estos países ven la reforma de educación como una “maratón” y no como “una carrera de 100 metros planos”, como un proceso que tienen que pensarse para la siguiente o dos siguientes generaciones.

Las experiencias en centros educativos con buenos resultados reconocen que las políticas educativas tienen un efecto de impulso en su accionar, pues han implicado fases de amplia comprensión de los conceptos, intenciones, principios y normas que propone las políticas educativas. La implementación del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTe) en Chile implicó la sensibilización y persuasión de los actores clave con una estrategia que reconoce el abordaje o no de los aspectos ideológicos, prácticos, así como los beneficios esperados, en este caso específico la disminución de la carga administrativa al personal docente surtió un resultado positivo. Asimismo, la puesta en marcha de este sistema también consideró entre los actores clave a las diversas autoridades de supervisión e inspección, quienes también requieren compartir las bases conceptuales y evitar brechas de comprensión, lo cual implica un guion común. En todo el proceso, al interior de los centros educativos, la identificación de docentes referentes y potenciales fueron significativos en las campañas de comunicación para apropiación de la política, dado el “efecto par” tan significativo en la comprensión y entendimiento. (Giorello, 2020) Bellei y Contreras (2015) encontraron que las prácticas y las convicciones, historias e identidades explican el mejoramiento, así en los centros educativos chilenos objeto de su estudio, se identificaron trayectorias de mejoramiento sostenidas, que se explican porque la comunidad educativa comparte un tipo de experiencia subjetiva de la vida escolar basada en una fuerte cultura e identidad común explícita y ampliamente compartida enfocada al desarrollo y mantenimiento de una convivencia escolar que favorezca el aprendizaje y la motivación de todos los actores de la escuela. Los centros educativos conectan los propósitos institucionales con estas dimensiones subjetivas. La OCDE

(2018) también resalta que la aplicación eficaz de las políticas requiere capacidad de interpretar y aplicar los conocimientos requeridos, evaluadores de Australia, Islandia y el Reino Unido, indican que el desarrollo de una comprensión común de los conceptos y de los objetivos y normas compartidos puede ayudar a sortear y reducir el riesgo de procesos de implementación de políticas accidentados.

También supone alinear los distintos componentes que intervienen para alcanzar las intencionalidades manifiestas en las políticas. Por ejemplo, el caso de la formación docente en Hong Kong que se llevó más de cuatro años previo al inicio de la aplicación del nuevo currículo (García-Ajofrín, 2016) o en el caso de Brasil que a partir de la definición de la Base nacional del currículo común definió competencias, habilidades y aprendizajes para cada etapa de la educación básica que sirvieron de base para la revisión de los materiales educativos y las pruebas de macroevaluación. (Rivas, 2021).

Desarrollo del personal docente como actor clave y estratégico de las transformaciones educativas

Junto con la línea de contar con sistemas de evaluación en todos los países con buenos resultados, también se presenta como eje estratégico y pilar de la implementación de reformas educativas el desarrollo y el fortalecimiento del personal docente que incluyen políticas de selección, formación y desarrollo profesional. (Giorello, 2020, Rivas, 2021, Pita, 2020)

En relación con la formación inicial, en países latinoamericanos esta no fue objeto de reforma, Perú, Chile y Colombia desplazaron toda o buena parte de la formación a las universidades, sin embargo, cerraron instituciones terciarias y crearon mecanismos para elevar las calificaciones requeridas para estudiar educación. En Brasil se incrementaron los requisitos de ingreso a la formación docente y específicamente Chile desarrolló un sofisticado sistema para atraer candidatos a la docencia denominado: “Programa Vocación de Profesor” cuyo objetivo era reclutar candidatos que obtuvieran altas calificaciones en los exámenes de admisión a la universidad con una beca a tiempo completo. Esta misma línea se observa en países como Singapur, Finlandia, Shanghái y Corea del Sur en los cuales se dispone de rigurosos procesos de selección para la admisión de estudiantes a la carrera docente, según reporta García-Ajofrín

(2016) los criterios de selección de dichos países muestran el rigor y el nivel de los candidatos a la carrera docente: en Corea del Sur se eligen al 5% de los mejores estudiantes, en Finlandia al 10%, en Singapur y Hong Kong al 30%, en este último caso, además existen pocas vacantes, lo cual implica un control mayor de la selección. Hong Kong y Singapur además son casos particulares, pues la selección de los candidatos a la carrera docente la realiza antes de ingresar al proceso de formación inicial, específicamente en Singapur inicia con un proceso que incluye la revisión de su currículum vitae, interés por la educación, previo a estudiar para el magisterio ya debe contar con un grado en el área disciplinar que pretende enseñar, posteriormente aplica una prueba de acceso, se realiza una entrevista para determinar la dimensión aptitudinal y las cualidades de un buen docente y finalmente se lleva a cabo un seguimiento, aquellos candidatos que no satisfacen son apartados del proceso de formación.

Las reformas más sustantivas modificaron las regulaciones de la carrera docente mediante la instalación de sistemas de evaluación profesional, asimismo en algunos países latinoamericanos se identifican estrategias para consolidar una mayor identidad al concentrar su jornada laboral en una misma institución (Beech, 2021) En Chile se inició un proceso en el que se evaluó el desempeño docente y se crearon incentivos ligados al rendimiento de las escuelas en las pruebas SIMCE, se priorizó la formulación de una «carrera docente» que mejorara las condiciones y capacidades de los profesores y se crearon procesos de inducción para ingresar al sistema junto con un nuevo mecanismo de desarrollo profesional basado en evaluaciones de desempeño, paralelamente se mejoró significativamente los salarios (un aumento promedio de 30%) y aumentó el tiempo no lectivo. (Rivas, 2021) Bellei (2014) señala que este enfoque mejoró la percepción del rol docente y generó un impacto positivo en los aprendizajes estudiantiles. Singapur, Finlandia y Corea del Sur también ofrecen una competitiva remuneración salarial y ofrecen oportunidades profesionales para formarse; a nivel país se tiene un prestigio social enorme. (García-Ajofrín, 2016).

Las políticas vinculadas al desarrollo profesional son variadas en los distintos casos, en Chile, por ejemplo, en la implementación de la SPTE, incorporaron desde “cajas de herramientas” con apoyos prácticos según los contextos y tipos de situaciones, hasta posgrados gratuitos que profundizan los aspectos abordados por la política, pasando por cursos de formación

permanente en los tópicos relacionados a la política. (Giorello, 2020) Por su parte Bellei (2014) identificó que los centros educativos con trayectorias de mejoramiento más institucionalizadas son organizaciones donde se da la formación por pares, en estas instituciones la gestión del currículo y la pedagogía son una preocupación institucional central, por esta razón se constituyen en comunidades de aprendizaje donde continuamente se reflexiona acerca de los procesos formativos. La noción de aprendizaje profesional colaborativo también es impulsada en Ontario (Canadá) y en Shanghái, también se reconoce la observación de prácticas de docentes colegas y tutorías en Corea del Sur, por su parte Singapur impulsa un sistema de seguimiento con tutores -mentores denominado: Programa de Orientación los Profesores Principiantes y el Programa de Mentores Estructurado en la Escuela. (García-Ajofrín, 2016) Lograr este enfoque ecoformativo implica contar con un perfil docente que lo potencia como investigador y formulador de innovaciones. Por su parte Colombia desde la experiencia de “Todos aprender” reforzó las prácticas docentes mediante la Formación situada y la tutoría (Morales y Sánchez-Santamaría, 2023).

Finalmente, en períodos de crecimiento económico, los salarios de los profesores mejoraron en todos los países estudiados, pero con variaciones significativas y ciclos cambiantes. Caso interesante es Cuba donde según el resultado de su evaluación que se da una vez al año, reciben o no un leve aumento salarial. (Rivas, 2021, García-Ajofrín, 2016).

Como cierre, las experiencias internacionales señalan lecciones aprendidas en cuatro puntos clave: la implicación de todas las partes interesadas en la formulación e implementación de las políticas, para garantizar su compromiso continuo, asimismo la necesidad de contar con procesos de evaluación que permitan el uso estratégico de información acerca de las políticas requeridas y del curso que estas toman; un punto clave es el reconocimiento del cambio como un proceso de transformación cultural que requiere la comprensión común de conceptos e intencionalidades, buscando el entendimiento compartido y finalmente, la garantía de una distribución de recursos y financiamiento que garantice la equidad.

Conclusiones

En los últimos 20 años el país emprendió políticas educativas que apostaron a poner al centro educativo en el centro, a una reforma curricular de amplio espectro centrado en mejorar las habilidades del estudiantado en todas las asignaturas y a un cambio en el trabajo en las aulas, que coloca a Costa Rica en la vanguardia de las tendencias educativas; es importante reconocer la capacidad que tuvo el MEP y el CSE para impulsar dichas reformas y propiciar la continuidad que tuvo el proceso de cambio al menos de 2006 a 2022.

Esta continuidad logró algunos avances en la plataforma de conceptos y aspiraciones educativas pero no se logró alinear a nivel de organización los ámbitos fundamentales para que la Política pudiera concretarse. Venegas (2024) señala que, aunque la Política es ampliamente fundamentada y sumamente robusta nunca tocó la estructura y eso generó que la misma inflexibilidad y centralismo que la caracteriza no lograra articular los distintos cambios requeridos.

Los cambios impulsados por las políticas requerían de perfiles tanto docentes como docentes – administrativos capaces de apropiarse y comprender las premisas sustantivas tanto teórico como metodológicas, esto no fue atendido con estrategias efectivas y hoy por hoy no hay garantía de que exista dicha comprensión entre los actores educativos. Un cambio como el impulsado por la Política Educativa exigía la integración de los actores clave en procesos intensos de formación permanente, implicaba la consolidación de un liderazgo pedagógico en el personal directivo y de supervisión, un cambio significativo en el papel del IDP y la generación de estrategias distintas de actualización y desarrollo profesional.

Los procesos asociados a la implementación tampoco fueron ajustados: desde la política curricular, por ejemplo, en lo conducente a la macroevaluación, en los materiales y recursos educativos requeridos (se dejó a las editoriales manejar su propia interpretación) en cuanto a la supervisión se enfocó a lo administrativo siendo su rol muy importante, dado la cercanía con los centros educativos, además no consideró un aspecto que es característico del MEP su complejidad, de nuevo la rigidez de la estructura no le permite reconocer que en sí misma está configurada por distintas modalidades educativas que no pueden ser gestionadas con procesos

homologantes. Estos procesos, para citar algunos, se han visto inflexibles y petrificados ante los requerimientos de las políticas vigentes y lo que se identifica son constantes cambios y retrocesos en las decisiones, las cuales además carecen de estudios evaluativos para reconocer el alcance y balance de lo logrado.

El Estado de la Educación destacó en su Noveno Informe como los procesos macroevaluativos no se alinearon con la reforma curricular privando al sistema, a la comunidad educativa y a los estudiantes mismos de establecer con profundidad cuáles aprendizajes se estaban logrando, después de casi una década de la transformación curricular el cambio en las pruebas nacionales (tanto Faro como las Nacionales estandarizadas) no lograron diseños con base en las dimensiones de habilidades e indicadores, ni en lo específico del enfoque de cada programa de estudios, lo cual trae como consecuencia que en ausencia de vinculación y ajuste con el currículo, una importante mayoría de docentes no implementen los programas de estudio en su mediación pedagógica y más bien, reduzcan su quehacer hacia la enseñanza de contenidos para la prueba (teaching for the test) (Programa Estado de la Nación, 2023). Por otra parte, esta falta de alineamiento no permite al país conocer el avance y los vacíos de la Política Curricular, la expectativa de mejores aprendizajes y nuevas formas de aprender no es posible garantizarla frente a este desajuste.

Los recursos financieros también han representado un escollo importante, la disminución del presupuesto en Educación ha impactado de sobremanera los contextos asociados a los centros educativos, lo cual ha provocado mayor atomización de acciones, no necesariamente pedagógicas, para obtener fondos y lograr el funcionamiento mínimo de las instituciones.

En síntesis, no se logró establecer como logros estratégicos la sintonización de sistema en todo lo que se requería para lograr las políticas, es evidente la falta de norte y claridad, aunque como política su fundamentación haya sido de punta y estuviera a la altura de las tendencias internacionales.

Vaillant (2022) sostiene que entre los elementos que propician la sostenibilidad de las transformaciones educativas se pueden citar la adecuación al contexto cambiante, la consideración de lecciones aprendidas, la obligación de rendir cuentas y el compromiso en obtener resultados a corto y largo plazo. En este sentido, las voces consultadas para este estudio señalan que existen condiciones habilitantes que pueden favorecer el avance de la Política Educativa vigente, entre ellas destacan:

- Priorización de acciones desde la Cobertura y calidad de los aprendizajes, dadas las actuales condiciones es necesario reconocer estratégicamente que todo esfuerzo debe orientarse a la cobertura de servicios educativos en el país, una cobertura que sobretodo esté mediada por la calidad de aprendizajes. El país no puede abordar todas las tareas sin considerar una línea de tiempo que asegure el cumplimiento de metas, en educación los procesos llevan tiempo, y esto debe tomarse en consideración. En este sentido, el llamado es a retomar los procesos de Transformación curricular ajustarlos, de acuerdo con las lecciones aprendidas tomando en cuenta el criterio técnico que existe en el MEP, en alianza con personas expertas del país, internacionales, para asegurar que la Política Educativa se ejecute, se actualice y asegurando los recursos y el presupuesto que es necesario para su implementación.
- Asegurar y fortalecer la función del CSE que le permite dar seguimiento y evaluar desde una perspectiva política que elimine el cortoplacismo. Sugiere esto repensar si es necesario tener una estructura que le asegure criterio técnico en planificación y evaluación de los acuerdos que toma como órgano rector de la Educación. Como ha sido sugerido en otros contextos de análisis de la educación actual.
- Reconocer la Evaluación como un proceso de transformación y gestión de calidad. No cabe duda, que el principal vacío se ubica en la evaluación en los distintos niveles del sistema, no es posible identificar procesos de seguimiento, indicadores, metas y sus respectivos responsables, se aclara que en educación no es posible tipificar los indicadores como MIDEPLAN los concibe y por ello, es necesario reconocer la complejidad del proceso, sin embargo no es posible tampoco colocarse en el otro extremo. De igual manera, no se identifica un proceso de evaluación del desempeño que genere evidencias del curso de las acciones específicamente pedagógicas, aunado a un

uso y sistematización ausente de resultados de la macroevaluación para reconocer las áreas que requieren ser transformadas o intervenidas. Cobra especial atención la necesidad de observar un proceso que implique consecuencias sin que estas se asocien con castigos.

- Crear condiciones para el ejercicio de un liderazgo pedagógico desde los roles directivos del sistema educativo. La literatura señala que este es un factor que influye de manera significativa en la gestión y mejoramiento de la educación. Lo anterior propone que se den reestructuraciones en sus funciones y atribuciones, procesos de formación permanente y desarrollo profesional enfocados a este liderazgo y la conveniencia de crear incentivos que motiven el ejercicio; esto último debe considerar de manera sustantiva, la plataforma de creencias en relación con los incentivos en los actores educativos. Como consecuencia de lo anterior, se requiere desestimular el énfasis de labores administrativas impulsando y fortaleciendo los sistemas informáticos existentes e identificando estrategias de inclusión de personal (como los asistentes de direcciones de Centros educativos) que asista y coadyuve en las instituciones con el seguimiento e implementación de los programas de estudio y otros ámbitos de la Política Educativa.
- La Cualificación y reivindicación docente, se hace fundamental como condición habilitante, las aprobaciones de leyes correlacionadas generan un ambiente propicio para lograrlo como la que habilita la prueba de comprobación de la Idoneidad docente, la reformulación y avances de la Evaluación del desempeño, la aprobación del Marco Nacional de cualificaciones de las carreras de educación. En este sentido, es necesario encontrar el concurso de diversas organizaciones sobre todo gremiales (las cuales parecen tener su propia agenda y es estratégico articularla) que se identifiquen con la idea de que toda transformación tiene afectaciones en distintos niveles y personas (Vaillant, 2022) y que por lo tanto, el requerimiento de proponer una estrategia de superación de los vacíos de la formación inicial y un proceso de desarrollo profesional para la implementación supone no sólo compromiso sino responsabilidad. Nuevamente esta condición exige tiempo pues como lo señalan varios estudios la formación docente debe orientarse a la acción de aula que se enfoque a la atención y solución de los problemas que la práctica plantea con procesos de reflexión crítica compartida entre el

personal docente. (Ruiz Zúñiga, 2014) Es además fundamental el concurso responsable de las universidades atendiendo el llamado del Marco Nacional de cualificaciones e incorporando tendencias internacionales como las que se citan en otros países que han tenido éxito y que invirtieron en el aumento de las horas de práctica, asimismo apropiarse de la Política como dispositivo orientador de la formación profesional. Se reconoce como urgente y estratégico enfocar la mirada en el personal docente: su formación inicial, su motivación, el acompañamiento pedagógico, su salud mental, su relación con supervisores, asesores nacionales y regionales, directores de CE y Directores regionales, otros.

- Impulsar una estrategia país coordinada todas las instancias vinculadas y con capacidad resolutoria que coadyuven con la implementación de las Políticas vigentes. Este es un llamado a reconocer que el MEP no es la única instancia con responsabilidades, si bien, sí en la ejecución; de igual forma, hacer partícipes a las organizaciones gremiales a las que se les reconoce un gran poder organizacional y ejecutivo, a Colypro por su rol político y social en la vigilancia del ejercicio profesional con la posibilidad de considerar una prueba de incorporación que se una a los esfuerzos por dignificar la profesión docente, a las Universidades no sólo por su responsabilidad en la formación inicial sino además por la contribución en los procesos de formación permanente, así como otras instituciones del Estado vinculadas con la implementación de la Política vigente.
- Reconocer que cualquier cambio requiere la comprensión cultural. Las propuestas y el pensamiento alternativo suponen una contextualización que aborde las realidades del país, tanto en la base cultural, como en su recorrido histórico, es sustantivo por tanto comprender que las dinámicas educativas fluyen en un entretreído de acciones de diversos actores que se constituye en un ecosistema con varios nichos.

Una necesidad urgente es desarrollar una estrategia desde el CSE que aborde en los procesos de implementación de políticas educativa ¿cómo llevar lo que está propuesto teóricamente a la realidad de aula?, reconociendo que exigencias tan complejas requieren acciones extraordinarias, tal y como lo plantea Vaillant (2016) es imposible la resolución de las numerosas deudas del pasado con las respuestas tradicionales.

Finalmente es importante señalar que la experiencia internacional muestra que la Educación como factor de desarrollo forma parte de un proceso social inmerso en un marco mayor de protección social, las políticas educativas no pueden observarse sin su vínculo y relación con otras políticas de naturaleza social. Las políticas educativas no pueden por sí solas resolver los problemas estructurales que surgen de las desigualdades, de ahí que se requiere de la consolidación de modelos de desarrollo y políticas económicas inclusivas y sostenibles, que van más allá de las fronteras de la Política Educativa. (Rivas, 2021) Reconocer este aspecto permite a su vez anticipar las diferentes comunidades de actores que intervienen en la implementación de las políticas, específicamente en términos de la influencia que tienen los contextos en los distintos niveles de acción, esto es el ecosistema en el que se mueven e interactúan los componentes de las políticas educativas, tanto antes, como durante y después de su implementación. Es por lo anterior, que convertirse en una sociedad que aprende como lo indica Golden (2020) reviste una importante capacidad de poder reconocer el uso estratégico de la experiencia y de las evidencias generadas. Cotejar las experiencias desarrollada por el país con el nivel internacional muestra un tránsito de decisiones bien orientadas hacia la mejora educativa, no sólo por su nivel de actualidad y pertinencia, si no por la capacidad mostrada del país de comprenderlas como las acciones necesarias para avanzar. Sin embargo, dicha comparación también nos expone la urgencia de superar prácticas anacrónicas que prevalecen y que restringen las oportunidades de transformación y mejora educativa. No puede obviarse el compromiso que como sistema educativo exige a la educación superior participar responsablemente en la superación de la crisis educativa, la autonomía es una capacidad para elevar la gestión académica universitaria no para evadir el rol que se tiene en la calidad del sistema educativo en general. Asimismo queda claro la demanda de contar con una estrategia de evaluación que alimente las decisiones, los esfuerzos actuales de generación de información no se han constituido en fuentes sustantivas para la toma de decisiones y eso nos está pasando una costosa factura. En esta línea, garantizar la sostenibilidad presupuestaria en educación debe ser una aspiración para apoyar a las instituciones y los sectores más necesitados, mediante una gestión presupuestaria eficaz en los distintos niveles del sistema que asegure el destino correcto podrá generar un máximo impacto.

No puede obviarse que lo anterior, implica un planteamiento que alinie y abarque los actores, las funciones y las responsabilidades de todos en el sistema, urge en ese sentido un liderazgo nacional que coordine a través de la asociación las directrices, las orientaciones, la preparación y la retroalimentación del proceso.

Bibliografía

- Alarcón -Leiva, J., & Gotelli-Alvial, C. (2021). Privatización de la gestión escolar en Chile: El caso del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Obtenido de *Jornal de Políticas Educacionais*: <http://10.5380/jpe.v15i0.83257>
- Alfaro Varela, G., & Sánchez Molina, V. (2014). La experiencia de construir una política pública y su aplicación: Sistematización del proceso de elaboración del Reglamento de funcionamiento y administración del Servicio de sodas estudiantiles en Centros educativos en Costa Rica. San José, Costa Rica: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA).
- Badilla Zamora, I. (2016). Principales características y desafíos del nuevo Programa de Inglés para I y II Ciclo, 2016. San José: Sexto Informe del Estado de la Educación.
- Beech, J. (2021). The Changing Spatial Dynamics of Education Policy in Latin America. En A. Rivas, *Examining Educational Policy in Latin America: Comprehensive Insights into Contemporary Reform*. Routledge.
- Beirute Brealey, T. (2021). Perfiles de personas directoras de centros de educativos en el MEP y alcances en materia de liderazgo pedagógico. San José: Octavo informe del Estado de la Educación PEN.
- Bellei Carvacho, C. (2014). Lo aprendí en la escuela ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento continuo escolar? Santiago: Lom Ediciones; Universidad de Chile; UNICEF.
- Bellei, C., Vanni, X., Valenzuela, J., & Contreras, D. (2015). Una mirada a los procesos de mejoramiento escolar en Chile. Obtenido de *Apuntes sobre mejoramiento escolar No.2*: <https://www.researchgate.net/publication/319243286>
- Brenes Monge, M. (20 de agosto de 2024). Viceministra Académica MEP 2019-2021. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Cabrera Yeomans, M. M. (2022). Evolution of Educational Administration in Chile and Professionalizing School Administration in 2020. Obtenido de *Revista Educación Universidad de Costa Rica*: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44068165002>
- Cárdenas Leitón, H. (16 de agosto de 2024). Miembro Consejo Superior de Educación 2017-2021. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Cárdenas Leitón, H. (2022). Informe final: Congruencia de las políticas educativas vigentes aprobadas por el Consejo Superior de Educación, con los planes de estudio de formación inicial docente en las universidades (No.724-CO-775). San Pedro de Montes de Oca: Instituto de Investigaciones en Educación INIE UCR.

- Cardona Echeverry, C. (2022). Revisión bibliográfica del modelo pedagógico y de evaluación en Escuela Nueva en Colombia. Obtenido de Horizontes: Revista de Investigación en Ciencias de la Educación: <https://revistahorizontes.org>
- Cascante Flores , N. (26 de agosto de 2024). Directora Escuela Formación Docente UCR. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Chaves Salas, L. (22 de agosto de 2024). Miembro Consejo Superior de Educación 2013-2017. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Chaves-Salas, A. (2024). La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI. Obtenido de Revista Espiga Vol.23, No.48: <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Panorama Social de América Latina: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Santiago Chile: LC/PUB.2022/15-P.
- Conejo Bolaños, L. D., & Carmiol Barboza, A. M. (2018). La lectoescritura emergente en la educación preescolar costarricense y su relación con las concepciones y prácticas docentes: Un estudio representativo en aulas de transición de tres direcciones regionales del Ministerio de Educación Pública. San José: Séptimo Informe del Estado de la Educación PEN.
- Consejo Superior de Educación. (30 de enero de 2023). Acta ordinaria No.03-2023. San José.
- Consejo Superior de Educación. (16 de enero de 2023). Acta no1-2023. San José.
- Consejo Superior de Educación. (20 de abril de 2023). Acta ordinaria 12-2023. San José.
- Consejo Superior de Educación. (22 de diciembre de 2022). Acta No.32-2022. San José.
- Consejo Superior de Educación. (2017). Política educativa: La persona centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad. San José, Costa Rica.
- Consejo Superior de Educación. (2008). El Centro educativo de calidad como eje de la Educación costarricense. San José Costa Rica.
- Cruz Maduro, G. (04 de Julio de 2024). Ministra de Educación 2019-2022. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Esquivel Vega, V. (10 de setiembre de 2024). Asesora Nacional en Dirección de Recursos Humanos MEP. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Francis-Salazar, S. (2023). Análisis de la gobernanza y el proceso de macroevaluación en Costa Rica: evolución, alcances y desafíos para promover la mejora del sistema educativo. En P. E. Educación, Noveno Informe Estado de la Educación . San José: PEN.

- García-Ajofrín, L. (2016). Gigantes de la Educación. Barcelona: Ariel.
- Garnier Rímolo, L. (23 de agosto de 2024). Ministro de Educación 2006-2010/ 2010-2014. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Giorello, M. (2020). Implementación de nuevas políticas educativas en Montevideo: el caso del Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. Montevideo: Tesis: Universidad Católica del Uruguay.
- Golden, G. (2020). Education policy evaluation: Surveying the OECD landscape. Obtenido de OECD Education Working Papers No. 236: <https://dx.doi.org/10.1787/9f127490-en>
- Jiménez Rodríguez, R. (2013). Acuerdos tomados por el Consejo Superior de Educación sobre evaluación del sistema educativo a la luz de la Política Educativa hacia el Siglo XXI. San José: Dirección de Planificación Institucional Departamento de Estudios e Investigación Educativa MEP.
- Jiménez Sánchez, S. (17 de setiembre de 2024). Vicedecana CIDE. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Jiménez, R. (2014). Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto. Análisis(6), 3-56.
- Madriz Bermúdez, L. (26 de agosto de 2024). Directora Escuela Ciencias de la Educación. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Manzi Astudillo, J., Sun Figueroa, Y., & García González, M. R. (2024). Evaluación Docente en el Mundo: Experiencias, Dilemas y Desafíos futuros. Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.
- Melo Moreno, P. A. (2021). Pertinencia, implementación y efecto de las políticas educativas en el contexto neoliberal chileno. Revisión sistemática del discurso docente. Obtenido de Revista Ensayos Pedagógicos: <http://dx.doi.org/10.15359/rep.16-2.14>
- Mena Castillo, P. (20 de agosto de 2024). Asesor Regional de Matemáticas. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Ministerio de Educación Pública. (16 de julio de 2024). Ruta de la Educación. Obtenido de Ministerio de Educación Pública: <https://www.mep.go.cr/ruta-educacion>
- Ministerio de Educación Pública. (2016). Fundamentación pedagógica de la Transformación curricular. San José: MEP.
- Ministerio de Educación Pública. (2014). Memoria institucional 2006-2014 La educación subsersiva: Atreverse a construir el país que queremos. San José: MEP.

- Miranda Rojas, M. (2023). Creencias del personal docente de educación preescolar respecto a la formación permanente recibida en el contexto de la implementación de la política curricular Educar para una nueva ciudadanía. San Pedro de Montes de Oca: Posgrado en Educación para optar por el grado y título de Maestría Académica en Educación con énfasis en Evaluación Educativa UCR.
- Mora Escalante, S. (23 de agosto de 2024). Ministra de Educación 2014-2018. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Morales Javela, M., & Sánchez-Santamaría, J. (2023). Possibilities and challenges in public policy for educational equity in Colombia from the Agenda 2030. Obtenido de Foro de Educación: doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.1085>
- Murillo Rojas, M., Ugalde Fajardo, D., Barquero Mejías, K., & Bermúdez Mesén, J. M. (2021). Adaptación curricular y énfasis de la mediación pedagógica para la enseñanza del Español en la primaria durante la pandemia. San José: Octavo Informe Estado de la Educación.
- Murillo, D. (21 de octubre de 2024). Comunicación personal. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- OCDE. (2018). Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre. Obtenido de OECD Publishing, Paris: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301528-en>
- Ortega Cordero, A. (14 de agosto de 2024). Director Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada MEP. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Pita Torres, B. (2020). Políticas públicas y gestión educativa, entre la formulación y la implementación de las políticas educativas. Obtenido de Civilizar: Ciencias sociales y humanas : DOI: <https://doi.org/10.22518/jour.cesh/2020.2a09>
- Poblete, R., & Moraru, M. (2020). Avances y Retrocesos en Políticas dirigidas a la población migrante en Chile: El caso del "Identificador provisorio escolar". Obtenido de Archivos Analíticos de Políticas Educativas: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5074>
- Programa Estado de la Nación Estado de la Región Centroamérica. (2015). La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de Costa Rica y Panamá. En J. Muñoz Portillo, Quinto Informe Estado de la Región. San José Costa Rica: PEN ERCA.
- Vargas Porras, A. (22 de agosto de 2024). Viceministra Académica MEP 2014-2018. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Programa Estado de la Nación. (2023). Noveno Informe del Estado de la Educación . San José: Programa Estado de la Nación.
- Rivas, A. (2021). Examining Educational Policy in Latin America: Comprehensive Insights into Contemporary Reform (1st ed.). Obtenido de Routledge: <https://doi.proxyucr.elogim.com/10.4324/9781003225782>

- Robles Barrantes, A. A. (2021). Del discurso a los hechos: Política educativa del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. *Ensayos Pedagógicos*, 117-140.
- Rodino Pierri, A. M. (2018). Encuentros y desencuentros de los actores educativos respecto a las concepciones sobre el Programa de Preescolar y la lectoescritura inicial. Los desafíos de la implementación. San José: Séptimo Informe del estado de la Educación PEN.
- Rojas Rodríguez, Y. (12 de agosto de 2024). Miembro Consejo Superior de Educación 2008. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Ruiz-Hidalgo, H. (2023). Aciertos y falencias del sistema de educación digital Ceibal en Uruguay e implicaciones para Costa Rica. Obtenido de *Revista Electrónica Calidad En La Educación Superior*, 14(1), 136–168.: <https://doi.org/10.22458/caes.v14i1.4408>
- Ruiz López, D., & Cadenas Ayala, C. E. (2003). ¿Qué es una política pública? Obtenido de *Revista Jurídica IUS.*: <http://www.ula.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>.
- Ruiz Zúñiga, Á. (2014). La implementación de los programas oficiales de matemáticas. San José: Quinto informe del Estado de la Educación PEN.
- Ruiz Zúñiga, Á. (16 de Agosto de 2024). Coordinador Proyecto Reforma de la Educación Matemática. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Salguero Moya, K. (20 de agosto de 2024). Viceministra académica MEP Nov, 2023-Mayo 2024. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Salum Tomé, J. M. (2021). School Inclusion in the Framework of the New Legal Regulations in Chile. Obtenido de *Scholars Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*: DOI: 10.36347/sjahss.2021.v09i06.003
- Ugalde Fajardo, D. (2018). Desafíos de la formación inicial de los docentes de primaria ante el programa de Español del MEP. San José: 7mo Estado de la Educación PEN.
- Ulate Espinoza, M. (21 de agosto de 2024). Viceministra Académica MEP 2021-2022. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Vaillant, D. (2022). Políticas docentes y cambio educativo: la construcción de un pensamiento alternativo. En F. Miranda López, & A. Martínez Bordón, *Políticas, Reformas y Evaluación educativas en México y América latina* (págs. 133-152). México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- Valle López, J. M., & Sánchez-Urán Díaz, L. (2023). Organismos Internacionales y Políticas educativas basadas en evidencias: la evidente relación. Obtenido de *Revista Educación*: <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2023-400-572>

- Vargas Hernández, E. (2023). Percepción de las Personas Administradoras Educativas acerca de la Pertinencia de las Políticas Públicas en Educación para dar soporte a las Reformas Curriculares que se han implementado en el Sistema Educativo costarricense durante el quinquenio 2015-202. Moravia: Tesis de Doctorado Universidad Católica de Costa Rica.
- Vargas Porras, A. (22 de agosto de 2024). Viceministra Académica MEP 2014-2018. (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Venegas Renauld, M. E. (19 de agosto de 2024). Miembro comisión Acuerdo Nacional . (S. Francis Salazar, Entrevistador)
- Yeomans Cabrera, M. M. (2022). Evolution of Educational Administration in Chile and Professionalizing School Administration in 2020. Obtenido de Revista Educación, vol. 46, núm. 1: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44068165002>
- Zamora Resendiz, P. M. (2023). Análisis de impacto de la beca Benito Juárez en el rendimiento escolar de alumnos de secundaria en México. Tesis de licenciatura. . Obtenido de Centro de Investigación y Docencia Económicas : <http://hdl.handle.net/11651/5618>