

Diseño institucional y política educativa

En el primer capítulo se hizo un recuento de los logros y rezagos del sistema educativo preuniversitario en Costa Rica, los cuales se derivan de un análisis del desempeño del sector, que si bien presenta tendencias de mediano plazo, tiene énfasis en ilustrar la situación más reciente. En este segundo capítulo se discute el alcance de la política educativa vigente en relación con los principales desafíos identificados mediante ese análisis. Para ello el documento se organiza en cuatro secciones. En la primera se describe el proceso de configuración institucional del sistema educativo y se reseñan los principales instrumentos normativos que lo regulan. A continuación se estudia el comportamiento de la inversión pública en educación y su efecto atenuante sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. En la tercera parte se examinan algunos de los programas y planes que ha implementado el sector, y sus resultados, en tanto que en la cuarta parte se hace una breve descripción de algunas de las propuestas que se han planteado en el debate nacional en torno a la educación. Finalmente, el capítulo contiene un aporte especial, titulado “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa” que fue preparado por el Programa Estado de la Nación como una contribución para avanzar hacia una propuesta específica para mejorar la enseñanza preuniversitaria.

Pocos cambios en la configuración institucional del sector en los últimos quince años

Al analizar las fechas en que fueron creadas las diferentes instituciones que conforman el sistema educativo, queda claro que este es uno de los sectores de mayor antigüedad en el Estado costarricense. La

primera instancia que lo representa es la Secretaría de Instrucción Pública, establecida en 1847, la cual sufrió diversas transformaciones hasta constituirse en el Ministerio de Educación Pública en 1948. En la década de los setenta, la época de mayor desarrollo de la institucionalidad pública, se configuró el diseño institucional que, con pocas y selectivas modificaciones, aún mantiene el sector educación.

Las instituciones más antiguas del sector son el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Consejo Superior de Educación (CSE). El MEP nació con la Constitución Política de 1847, como la Secretaría de Instrucción Pública, adscrita a la Secretaría de Hacienda, Guerra y Marina. Así permaneció hasta la promulgación de la Ley General de Educación Común (Ley 6, de 1886) que la ubicó como parte de la Secretaría de Fomento, y luego la consolidó como Secretaría de Educación Pública (Decreto Ejecutivo 1, de 1928). La Ley 1, de 1948, creó el Ministerio de Educación Pública, que posteriormente contaría con una Ley Orgánica (no 3841, de 1965). Las funciones que hasta ese momento tuvo el MEP en torno al tema de cultura fueron delegadas en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Por su parte, el Consejo Superior de Educación nació al promulgarse el Código de Educación (Ley 181, de 1944). En la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública (Ley 661, de 1949) el CSE contaba con un carácter consultivo, mas no directivo. La Ley 1362, de 1951, le otorgó funciones directivas como consejo técnico.

De las 27 instituciones que conforman el sector educativo en la actualidad, seis existían antes de 1950. En la década de los setenta, que como ya se mencionó fue el período histórico más productivo en términos de creación institucional, emergieron siete entidades públicas, principalmente en

el ámbito de la educación superior. En los años ochenta, segundo momento de notable dinamismo, se fundaron cinco instituciones: tres son colegios universitarios y dos se enmarcan en la educación universitaria privada y la cooperación internacional. Entre 1990 y el 2005, únicamente cinco nuevas entidades públicas se sumaron a este sector (cuadro 2.1). El Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), órgano adscrito al Consejo Nacional de Rectores establecido en el 2002 (Ley 8256) y el Colegio Universitario de Limón, fundado en 1999 (Ley 7941), son las dos instituciones de más reciente creación.

Dos categorías de naturaleza jurídica predominan en las 27 instituciones públicas identificadas que conforman el sector: trece pertenecen al sector descentralizado institucional y ocho son órganos adscritos al MEP. Sobresalen dentro de la primera categoría los colegios universitarios y las universidades estatales.

Como se reseñó en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en los últimos quince años Costa Rica experimentó una etapa prolífica de creación de entidades públicas, en un contexto de reforma estatal y ajuste estructural (Programa Estado de la Nación, 2004). La información recopilada para ese Informe reveló que entre 1990 y 1999 el crecimiento de la estructura pública fue incluso mayor que en el período cúspide del estatismo, en la década de los setenta. Además se produjo un cambio cualitativo en la creación de instituciones, en busca

de flexibilidad administrativa, que sin embargo generó una mayor dispersión institucional. Ese dinamismo cambió radicalmente el diseño de sectores como el de comercio exterior y el financiero, pero no alcanzó al sistema educativo, que no vio variar significativamente su estructura y más bien mostró un énfasis en la creación de programas para satisfacer necesidades específicas que, como se verá más adelante, a la larga han redundado en una atomización de esfuerzos que no han podido fortalecer la planificación de largo plazo.

Por ejemplo, entre 1990 y 2003 se creó en el MEP una cantidad considerable de programas (más de treinta) orientados a atender requerimientos puntuales, como calidad (SIMED¹), infraestructura (PROMECE², telesecundarias, PROMESA³, ampliación del Programa de Informática Educativa), atención a grupos especiales (indígenas, escuelas rurales) equidad en el acceso (PROCUMEN⁴, transporte escolar, becas, educación abierta) y participación (cooperativismo, autoevaluación, valores). Así, en términos de la política educativa, la mayoría de las iniciativas impulsadas en este período fue surgiendo y agregándose a los programas de las diferentes administraciones para atender problemas específicos, pero sin responder a una propuesta de reforma. El único esfuerzo que se dio en este sentido fue el Proyecto Edu-2005, que no contó con apoyo suficiente en el sector, ni en el Congreso de la República (Barahona y Castro, 2003; Mora y Ramos, 2004). Pese a su gran cantidad, los

CUADRO 2.1

Instituciones públicas según naturaleza jurídica y período de creación

Naturaleza jurídica ^{a/}	Antes de 1950 ^{b/}	1950-1959	1960-1969	1970-1979 ^{c/}	1980-1989	1990-1999	2000-2005	Total
Sector descentralizado institucional	2			5	3	2	1	13
Órganos adscritos	1	1	1	1	2	2		8
Entidades públicas no estatales		1	1					2
Sector descentralizado territorial	2							2
Gobierno Central	1							1
Entidades públicas particulares				1				1
Total	6	2	2	7	5	4	1	27

a/ Sector descentralizado institucional: abarca las instituciones autónomas y semiautónomas y sus dependencias, así como órganos públicos estatales. Órganos adscritos: incluye entidades adscritas y dependencias del MEP. Entidades públicas no estatales: colegios profesionales y otras entidades creadas por ley. Sector descentralizado territorial: juntas de educación y juntas administrativas de los colegios públicos, entidades de nombramiento municipal y de vinculación entre comunidades e instituciones educativas; no se contabiliza el total de estas últimas. Existe una junta de educación por cada escuela y una junta administrativa por cada colegio. Gobierno Central: corresponde al MEP. Entidades públicas particulares: programas, proyectos, fondos y direcciones, entre otros.

b/ Instituciones creadas antes de 1950: Colegio San Luis Gonzaga, Consejo Superior de Educación, MEP, Universidad de Costa Rica, juntas de educación y juntas administrativas de colegios.

c/ Instituciones creadas en el período 1970-1979: Centro de Investigación y Perfeccionamiento de la Educación Técnica, Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, Consejo Nacional de Rectores, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Tribunal de Carrera Docente, Universidad Estatal a Distancia y Universidad Nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de Alfaro, 2004.

programas no necesariamente han redundado en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo, en el cual persisten rezagos importantes, tal como quedó documentado en el capítulo 1 de este Informe.

La falta de reformas en el plano institucional en los últimos años se refleja en una escasa creación o modificación de leyes. El marco legal que da sustento a la educación costarricense se basa en la Ley Fundamental de Educación, aprobada en 1957 (Asamblea Legislativa, 1957). En ella se instituyen aspectos básicos como los fines generales de la educación para cada nivel de enseñanza, la organización del sistema y el carácter rector del Consejo Superior de Educación Pública; además se establece el marco de regulación para la formación docente, la educación privada, la educación comunitaria y la extensión cultural, entre otras. Las demás leyes que rigen el sistema educativo datan de la misma época: la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, del 8 de octubre de 1951 (Ley 1362), el Estatuto del Servicio Civil, del 30 de mayo de 1953 (Ley 1581), en particular su título II, que regula la carrera docente, y la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, del 13 de enero de 1965 (Ley 3481).

En la administración 1990-1994 se aprobaron disposiciones legales para incluir la protección del ambiente como tema obligatorio en la educación primaria y secundaria, así como para autorizar contratos de préstamo entre organismos internacionales y el Gobierno de la República tendientes a mejorar la calidad de la educación. Posteriormente, en el período 1994-1998 se dictaron normas relacionadas con el presupuesto educativo, entre las que destaca la reforma al artículo 78 de la Constitución Política, así como leyes sobre el rechazo a la discriminación racial y la promoción de la resolución alternativa de conflictos en el sistema educativo. También en el Código de la Niñez y la Adolescencia se incluyen indicaciones sobre las obligaciones educativas. En el período 1998-2002 resaltan normas sobre temas específicos (como drogas, tolerancia, diversidad) y disposiciones fiscales en materia de educación y cultura. En los primeros años de la actual administración (2002-2003), la normativa aprobada se relaciona con el financiamiento para la formación de la población con discapacidad y el marco jurídico para el desarrollo económico y administrativo de diversos programas (como PROMECE).

Como se mencionó anteriormente, entre los cambios importantes que se han realizado en la legislación educativa resalta la disposición constitucional de 1997, que reformó el artículo 78 de la Constitución Política, estableciendo que cada

año el gasto público en la educación estatal, incluyendo la universitaria, no será inferior al 6% del PIB. Además se declaró obligatoria la educación preescolar. En una reforma anterior, aprobada en 1973, se había ampliado la obligatoriedad de la educación primaria (seis años) a la educación general básica (nueve años), es decir, los primeros tres años de la educación secundaria. En el título VII de la Constitución se ha definido además que la “educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria” (artículo 77) y que “la educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación” (artículo 78).

Con respecto a este marco institucional, en diversos espacios⁵ ha surgido un debate en torno al Consejo Superior de Educación, organismo designado por la Constitución Política⁶ y la Ley General de Educación como rector del sector, cuyo rol es definir las grandes orientaciones de la educación pública en Costa Rica (recuadro 2.1). Entre los puntos cuestionados están la representatividad en la conformación del Consejo, su autonomía con respecto al Ministerio de Educación y los recursos y mecanismos de los que dispone para ejercer una verdadera rectoría (Asamblea Legislativa, 2004a y 2004b).

El Consejo enfrenta desafíos institucionales, presupuestarios y técnicos que limitan su capacidad para responder al mandato y los objetivos para los que fue creado (Mata, 2002). En particular requiere:

- Fortalecer su independencia y autonomía.
- Mecanismos adecuados para garantizar la implementación y seguimiento de los acuerdos por parte del Ministerio de Educación.
- Fortalecer su capacidad técnica y propositiva, más allá de las iniciativas del Ministerio.
- Mayor asignación de recursos financieros e infraestructura.
- Mayor dotación de personal, equipo y sistemas de información, para fortalecer su capacidad técnica y propositiva.
- Establecer mecanismos permanentes para la rendición de cuentas.
- Incrementar la participación de la familia y la comunidad en la definición de las políticas educativas.

RECUADRO 2.1

Competencias y desafíos del Consejo Superior de Educación

De acuerdo con su Ley de Creación (1951) y el respectivo Reglamento (1953), son tareas o funciones específicas del Consejo Superior de Educación:

1. La planificación de las edificaciones escolares. A partir de 1994 la parte técnica de esta función se delega en el Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa (CENIFE).
2. El estudio y aprobación de proyectos educativos que pretendan crear nuevos tipos de escuelas y colegios, como los colegios científicos, humanistas, artísticos, deportivos, ecológicos y bilingües, nuevas modalidades de educación abierta y de adultos, entre otros.
3. Incrementar la educación pública, lo que puede interpretarse como la toma de decisiones y la formulación de propuestas para mejorar la cobertura y calidad del sistema educativo.
4. Procurar la integración del sistema educativo, entendida como la coherencia entre legislación, planes de estudio, programas y administración del sistema. Esta tarea se ha venido realizando en coordinación con el Ministerio de Educación, pues podría generar un conflicto de competencias. Ejemplo de lo anterior son la aprobación de la propuesta de regionalización del sistema de educativo (1978-1982), el restablecimiento de los exámenes de bachillerato (1986-1990) y la Política Educativa hacia el Siglo XXI (1994-1998).
5. Tomar decisiones con respecto a los recursos más inmediatos para el aprendizaje, como son los libros de texto y de consulta.
6. Promover textos educativos de autores nacionales.
7. Resolver la equivalencia de estudios y títulos provenientes del extranjero, con excepción de los universitarios.
8. En el pasado le correspondía establecer las normas para la inspección y autorización de la enseñanza privada; sin embargo, esta función fue declarada inconstitucional y se dio una separación entre la enseñanza pública y la privada, por lo que dejó de realizarse a partir de 1994.
9. Elaborar los planes de capacitación docente en los institutos de formación profesional del Estado. No obstante, en Costa Rica esta modalidad fue eliminada, por lo que no se cumple con esta función.
10. Elaborar su propio proyecto de presupuesto.
11. Conocer de cualquier otro asunto que le someta el Ministro de Educación o al menos tres de sus miembros.

Fuente: Elaboración propia con base en Mata, 2002.

Asimismo, en un informe preparado por la Contraloría General de la República en el 2004 se concluye que el Consejo Superior de Educación se ha alejado de su “razón de ser”, para dedicarse a labores de índole administrativa. Además carece de recursos financieros, humanos y materiales, así como de independencia funcional. Como consecuencia, se observa un pobre desempeño en la formulación de directrices para señalar el rumbo de la educación, de manera que el Consejo, más que emitirlas, simplemente las avala o aprueba, sin mostrar una actitud “proactiva” en este aspecto. Igualmente, la labor de dirección es deficiente porque las directrices emitidas no permiten la vigilancia de su implementación (CGR, 2005). También se apuntan en el informe problemas de competencia entre el Consejo y varios cuerpos normativos (como la Ley Fundamental de Educación o el Decreto Ejecutivo 27113-MP-Plan), en parte debido a que esta instancia se ve obligada a atender asuntos que no le competen. Se indica que el Consejo requiere reformas en su marco legal, en su campo de acción y, posiblemente, en su integración y representatividad, de modo que sea más acorde con la democracia participativa (CGR, 2005). Actualmente existe un

proyecto de ley (expediente n° 15.575), para dotar a este órgano de una nueva ley.

La educación figura como uno de los sectores que más recursos humanos y financieros ha recibido a lo largo de la historia nacional, lo que refleja la importancia que el país le ha dado como elemento clave para el desarrollo humano. De manera muy temprana, a finales del siglo XIX, Costa Rica tomó la decisión de declarar gratuita y obligatoria la enseñanza primaria, condición que explica en gran parte su nivel de desarrollo diferenciado frente al resto de la región centroamericana, que ha sido evidente desde la primera mitad del siglo XX.

En lo que respecta a recursos humanos, contrario a los pocos cambios ocurridos en la estructura institucional, lo que sí experimentó un notable crecimiento entre 1990 y 2004 fue el empleo en el sistema educativo. Según datos de la Autoridad Presupuestaria, el empleo público en el sector educación, que incluye al MEP, el INA y los colegios universitarios, duplicó el número de plazas ocupadas, al pasar de 32.143 en 1990 a 64.508 en el 2004. La mayoría de estos funcionarios (más del 94%) forma parte del MEP. En el mismo período, los puestos de trabajo en el sector educación representaron un 30% del

empleo público total reportado por la Autoridad Presupuestaria.

Importante recuperación de la inversión pública en educación a partir de los noventa

El estudio sistemático del desempeño del sector educativo y sus políticas es de vital relevancia, no solo por su impacto en la generación de oportunidades, sino por su función de redistribución del ingreso. Tal como lo señaló el *Décimo Informe Estado de la Nación*, luego de experimentar una notable caída en la inversión social en los años ochenta, el país logró una recuperación significativa en términos per cápita en la década de los noventa, aunque sin volver a los niveles que tuvo en los setenta, cuando además generó importantes efectos distributivos. La inversión social, total y por persona, se tornó más equitativa y en este proceso la educación jugó un papel clave.

A partir de la década de los noventa Costa Rica se ha caracterizado por un crecimiento constante de la inversión social dedicada a la educación, sobre todo en los niveles básicos. Sin embargo, este esfuerzo no ha logrado solucionar problemas que hacen difícil sostener un sistema educativo bien estructurado, con buena calidad en las instalaciones y recursos suficientes para un óptimo desempeño formativo, docente y administrativo. Se ha creado infraestructura, pero las carencias se mantienen, y son particularmente graves en algunas regiones. La inversión se ha concentrado en la educación preuniversitaria, en tanto que se ha debilitado en términos relativos la destinada a la educación superior.

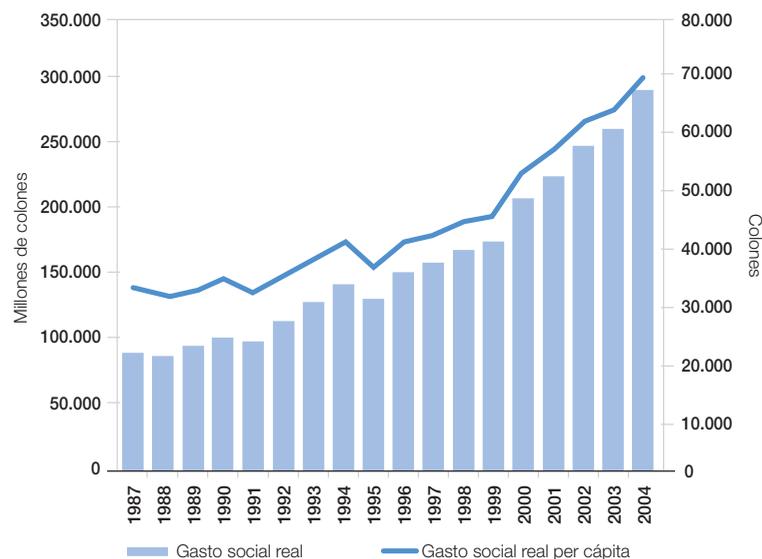
En términos reales, el financiamiento del sector educativo se ha incrementado en forma sostenida durante la última década. Entre 1994 y 2004 la inversión pública social real en educación creció un 42,5%, y el gasto real per cápita aumentó en un 64,6%, al pasar de 42.151 a 69.394 colones⁷ (gráfico 2.1). Este es el mayor crecimiento relativo entre los sectores sociales, pues la inversión real per cápita en salud se expandió un 36,8%, en asistencia social un 32,9% y en vivienda un 30,1%. Los servicios recreativos, culturales y religiosos mostraron más bien una reducción. Además, entre 1990 y el 2003 la participación del sector educativo en la inversión social pública pasó del 27,2% al 30,6%. En este mismo período se aprobó la reforma constitucional que asigna un 6% del PIB a la educación. Esa relación pasó de un 3,8% en 1990 a un 5,9% en el 2003 (Trejos, 2005).

En esta época, el mayor crecimiento más importante se dio en la educación general básica, particularmente en las modalidades no tradicionales como la educación especial y la abierta, que se introdujo

GRAFICO 2.1

Gasto social real per cápita y gasto social real en educación. 1987-2004

(colones de 1999)



Fuente: Elaboración propia con datos de MIDEPLAN y STAP.

en el país a finales de los años noventa. No obstante, en algunos rubros los recursos se mantuvieron estancados o disminuyeron, en especial la educación superior (ver capítulo 3) y los incentivos para estudiar, tales como comedores escolares, transporte, bonos y becas. Entre las modalidades tradicionales, la preescolar y la secundaria fueron las que registraron más movimiento, aunque también aumentó el presupuesto en primaria (Programa Estado de la Nación, 2004). Mientras en 1990 la educación básica captaba el 54,9% de la inversión educativa, para el 2002 llegó a absorber el 70,3%. En cambio, la inversión per cápita en educación superior mostró una reducción promedio anual del 2% (1990 a 2002). La formación universitaria y parauniversitaria pasó de representar un 33,2% de la inversión educativa en 1990, a un 21,8% en el 2003 (cuadro 2.2).

Aunque las condiciones generales del financiamiento de la educación no parecen mostrar deterioro, en el primer capítulo se constató que en el sector se perciben problemas relacionados con la calidad y cantidad de infraestructura existente. No se cuenta con muchos estudios que relacionen el comportamiento de la inversión social pública con sus resultados en el sistema educativo; sin embargo, en el *Undécimo Informe Estado de la Nación* se demuestra el divorcio entre la tendencia al alza del gasto real y los porcentajes de aprobación escolar, que no crecen de manera similar y en primaria incluso decrecen (Programa Estado de la Nación, 2005).

CUADRO 2.2

Estructura y evolución de la inversión social pública (ISP) en educación. 1990 y 2003 (porcentajes)

Función	Distribución como porcentaje de la ISP		Composición del sector educación		Variación promedio anual 1990-2003	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Sector educación	27,2	30,6	100,0	100,0	4,7	2,2
Preescolar	0,7	1,9	2,6	6,3	11,9	9,2
Primaria	8,6	10,5	31,7	34,3	5,4	2,9
Secundaria	5,3	6,8	19,3	22,2	5,9	3,3
Otras modalidades	0,4	1,8	1,3	5,9	17,7	14,9
Parauniversitaria	0,3	0,3	1,1	0,8	2,9	0,4
Universitaria	8,7	6,4	32,1	21,0	1,4	-1,1
Financiamiento	0,1	0,1	0,3	0,3	3,5	1,0
Formación profesional	1,9	1,9	7,0	6,1	3,6	1,2
Incentivos para estudiar	1,2	0,9	4,5	3,1	1,7	-0,8

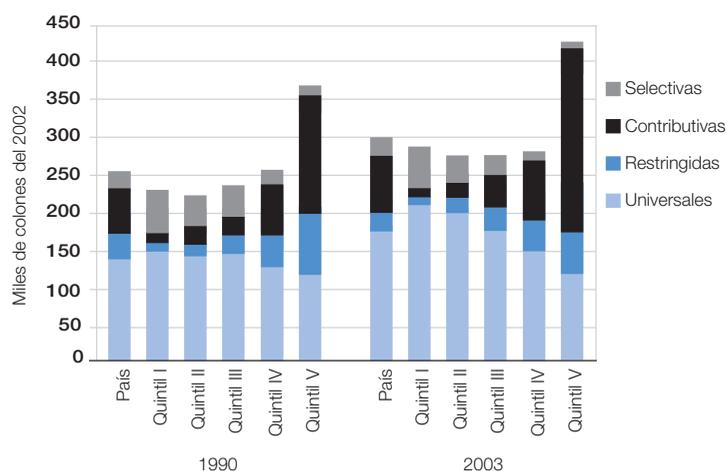
Fuente: Trejos, 2005 y datos de la STAP, el Ministerio de Hacienda y las instituciones involucradas.

En lo que concierne al impacto de la inversión social en la distribución del ingreso, el *Décimo Informe Estado de la Nación* concluyó que en el período de recuperación del nivel de inversión, en los años noventa, las políticas públicas universales (educación y salud) fueron las que más contribuyeron a atenuar la desigualdad en la distribución de los ingresos. En 1990 estas representaron el 67% de la inversión recibida por el grupo más pobre de la población (primer quintil), en tanto que para el 2002 aportaron el 73%. La situación resulta muy semejante para el caso del segundo quintil.

Al interior de cada quintil de ingreso, la composición y distribución de la inversión social pública por sector muestra que el educativo es el que explica la ganancia de participación de los dos quintiles más pobres, en tanto que el sector seguridad social mantiene, y refuerza, la situación de privilegio del último quintil. En el resultado neto parece dominar la inversión educativa, lo que sugiere una mejoría en la equidad distributiva. Aunque de manera más leve, por el reducido dinamismo mostrado en el período, la inversión en salud también colabora en este resultado global. La inversión pública en educación representó el 26,0% de la inversión social recibida por el 40% más pobre en 1990, proporción que ascendió a 35,0% el 2002. Un aumento en la cobertura de la educación básica, junto a un incremento de los recursos destinados a ese nivel, explica esta evolución (gráfico 2.2).

GRAFICO 2.2

Inversión social real per cápita, por tipo de política y quintil de ingreso familiar. 1990 y 2003



Fuente: Trejos, 2005.

Políticas y planes educativos

A partir de los años noventa, en ausencia de grandes transformaciones de la estructura institucional en que se enmarca la educación, se plantearon diversas políticas, programas y planes, cuyo desarrollo estuvo determinado en gran parte por los énfasis y prioridades de las distintas administraciones gubernamentales. En el período 1990-1994 el esfuerzo se centró en la política curricular, específicamente en la introducción de los temas de “Educación para la vida en democracia” y “Educación ecológica”, así como en la educación de adultos. La administración siguiente (1994-1998) generó diagnósticos y declaraciones (en

el marco de la “Política Educativa hacia el Siglo XXI”), la obligatoriedad de la educación preescolar y la reforma constitucional ya mencionada (que garantiza no menos del 6% del PIB para el financiamiento de la educación estatal). Además se aumentó el número de días lectivos, de 169 a 200 al año, y se impulsaron políticas específicas sobre la enseñanza de idiomas, la informática, la introducción de la telesecundaria, la elaboración de nuevos textos didácticos y el establecimiento de las pruebas de finalización del tercer ciclo de la educación general básica (Mora y Ramos, 2004).

En mayo de 1994 se presentó el documento “Marco de referencia para una política educativa nacional” que fue discutido durante varios meses por el Consejo Superior de Educación hasta ser aprobado, en noviembre del mismo año, con el título de “Política Educativa hacia el Siglo XXI”⁸. Esta iniciativa fue concebida como una política de Estado que trascendería los períodos gubernamentales y, en principio, es el marco que se encuentra vigente en la actualidad. La Política Educativa hacia el Siglo XXI señala un conjunto de orientaciones generales, así como los fines y el “deber ser” de la educación en ámbitos como las fuentes filosóficas (el humanismo, el racionalismo y el constructivismo), la continuidad e innovación de las acciones educativas (directrices sobre la coherencia que deben tener la práctica y la política educativas, los programas de estudio, la formación y capacitación de los docentes, la evaluación, los textos y otros recursos didácticos, la mediación como estrategia didáctica y pedagógica), la calidad de la administración y los retos de la educación⁹ (Chavarría et al., 1998).

Asimismo, esta política planteaba que la educación debía hacer frente a las demandas de un nuevo paradigma de desarrollo, compuesto por cuatro factores que, en su conjunto, determinarían las posibilidades del país para hacer frente a los retos del siglo XXI: a) la sostenibilidad del recurso humano, que permitirá cerrar las brechas sociales mediante instrumentos de movilidad social, b) la sostenibilidad ambiental: individuos conscientes de que sus decisiones de consumo y producción tienen repercusiones sobre los recursos naturales y la biodiversidad, c) la sostenibilidad económica y productiva: un desarrollo económico que realmente mejore la calidad de vida de las todas personas, incluidas las futuras generaciones, d) la sostenibilidad social y política: hombres y mujeres conscientes de sus derechos y deberes, dispuestos a asumir como suyos los problemas particulares de su comunidad, en particular los relativos a los vínculos entre el entorno físico y el social (Chavarría, et al., 1998).

En 1995 se presentó también el proyecto EDU-2005, que proponía un conjunto de metas estratégicas a diez años plazo, entre ellas la reducción del número de alumnos por aula; dos años de educación preescolar gratuita y obligatoria, incentivos económicos y profesionales para las y los educadores; cobertura total, desde preescolar, de la enseñanza de una lengua extranjera y de informática educativa; oportunidades a personas con discapacidad; universalización de la cobertura en secundaria y erradicación del analfabetismo (Barahona y Castro, 2003). Este proyecto, presentado por el MEP a la Asamblea Legislativa en 1996, no encontró apoyo en diversos sectores y fue descartado.

Durante el período 1998-2002 se dio continuidad especialmente a los programas de informática e idioma extranjero, y se enfatizó la focalización de la ayuda educativa (bono escolar) (Mora y Ramos, 2004) y no fue sino hasta los primeros años de la década del 2000 que se formularon planes más generales para el conjunto del sector educativo, los cuales se describen a continuación.

Planes gubernamentales en el primer quinquenio de la década del 2000

Actualmente se encuentran en vigor tres planes gubernamentales: el Plan Educativo 2002-2006, el Relanzamiento de la Educación Costarricense y el Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015¹⁰. El primero abarca el período de gestión de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006), el segundo es una concreción para el sector educativo del plan de superación de la pobreza del Gobierno de la República, y el último corresponde a una iniciativa de mediano plazo.

Los tres planes fueron presentados en diversos momentos de la administración Pacheco y, aunque utilizan clasificaciones distintas, son bastante coherentes en términos de directrices, llamadas “estrategias” en el Plan de Acción Educación para Todos 2003-2015, “políticas” en el Plan Educativo 2002-2006 y “ejes principales” en el Relanzamiento de la Educación Costarricense.

Plan Educativo 2002-2006

El Plan Educativo 2002-2006 se divide en tres áreas principales: “Oportunidades educativas: acceso, permanencia y éxito”, “Formación integral de la persona: equilibrio entre lo cognoscitivo, lo emocional y lo ambiental” y “Mejoramiento de la gestión del MEP: eficiencia y transparencia”. Establece políticas enfocadas a aumentar la cobertura de la enseñanza preescolar, la secundaria y la instrucción no tradicional, así como a permitir el acceso a la educación a grupos con necesidades especiales y en condición de pobreza. También

se plantean acciones orientadas a incrementar la calidad en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, dando una consideración especial a la enseñanza de las Matemáticas y procurando mejorar la infraestructura, los materiales y la labor docente. En lo que respecta al contenido del currículo, se dan directrices para la formación en valores y la incorporación de una perspectiva basada en los principios del desarrollo sostenible, además

de competencias para el trabajo y para que las y los estudiantes amplíen sus oportunidades, tales como el dominio del idioma inglés y la informática, lo mismo que habilidades y conocimientos técnicos. Finalmente, en lo que concierne a la gestión de la educación, se enfoca en el fortalecimiento de las direcciones regionales, en la gestión de los recursos humanos, y la modernización de los órganos rectores del sistema. En el cuadro 2.3 se resumen los contenidos de las tres áreas del Plan.

CUADRO 2.3

Áreas y políticas del Plan Educativo 2002-2006

Ejes o áreas

Oportunidades educativas: acceso, permanencia y éxito

Objetivos

Universalización y mejoramiento de la educación preescolar.
 Mejoramiento de la calidad del servicio en la educación primaria, con énfasis en las comunidades más desfavorecidas.
 Aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio en la educación secundaria.
 Fortalecimiento de las ofertas educativas abiertas y flexibles, que permiten la combinación del estudio y el trabajo de las y los jóvenes y adultos.
 Fortalecimiento de los programas educativos que tiendan a promover la educación inclusiva de las personas con necesidades educativas especiales.
 Fortalecimiento de la enseñanza de las Matemáticas.
 Garantizar a la población escolar y estudiantil en condiciones de pobreza y pobreza extrema, los beneficios de los programas de equidad.
 Mejoramiento de la condición de las y los docentes.
 Mejoramiento de las condiciones de infraestructura, mobiliario y materiales educativos.
 Sistema de macro y micro evaluación de los aprendizajes.

Formación integral de la persona: equilibrio entre lo cognoscitivo, lo emocional y lo ambiental

Incorporación de las diferentes perspectivas del desarrollo humano en los procesos y contenidos educativos.
 Prevención y atención de las situaciones de violencia en y desde los centros educativos.
 Formación con sentido de responsabilidad y solidaridad ante los deberes con la sociedad.
 Protección y valoración del ambiente y uso racional de los recursos naturales.
 Universalización del Programa de Informática Educativa.
 Promoción de la enseñanza de un segundo idioma, en particular el Inglés, en la educación primaria.
 Propuesta curricular para la formación técnica congruente con las necesidades del sistema productivo y laboral, en los ámbitos nacional y local.
 Oportunidades de formación técnica en la educación nocturna y académica diurna.
 Equidad de género en la formación técnica.
 Oportunidades de formación técnica para los estudiantes con necesidades educativas especiales.
 Oportunidades de formación técnica para las comunidades más necesitadas.

Mejoramiento de la gestión del MEP: eficiencia y transparencia

Fortalecimiento de las direcciones regionales de educación.
 Sistema de información gerencial de los recursos humanos.
 Revisión del manual de puestos.
 Modernización de los órganos rectores de la educación costarricense.

Relanzamiento de la Educación Costarricense

La propuesta denominada Relanzamiento de la Educación Costarricense (MEP, 2003b) se ubica en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva” (2002-2006). Como se indica en un documento posterior: “Relanzar la educación costarricense con equidad social, significa convertirla en el eje prioritario de la agenda social del país, en el marco de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo y del plan social “Vida Nueva”, que tiene como propósito el combate a la pobreza, la reducción de las brechas

entre las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales y las de la zona urbana” (MEP, 2003a). En términos de aspiraciones generales esta iniciativa se encuentra muy alineada con el Plan Educativo 2002-2006, con la diferencia de que establece cuatro prioridades, en las áreas de calidad de la educación, educación rural, programas de equidad y educación secundaria y técnica (cuadro 2.4). A pesar de haberse constituido en la “punta de lanza” de las autoridades del MEP, al menos en cuanto a la proyección que se le ha dado, esta propuesta no tiene la aprobación del Consejo Superior de Educación.

CUADRO 2.4

Relanzamiento de la Educación Costarricense. Líneas de acción y componentes

Línea de acción

Política educativa

Componentes

Ejes principales del desarrollo educativo

- Desarrollar oportunidades educativas que permitan el acceso, la permanencia y el éxito escolar en igualdad de condiciones.
- Potenciar los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y aptitudes de las y los estudiantes, en aras de fortalecer un desarrollo integral que les permita el equilibrio entre lo cognoscitivo, lo emocional y lo ambiental.
- Fortalecer los mecanismos de integración y pertinencia entre las ofertas de formación técnica y los requerimientos y necesidades del desarrollo económico.
- Mejorar la gestión del MEP, mediante el logro de la eficiencia administrativa y la transparencia.

Insumos de calidad

- Infraestructura, evaluación, oportunidades de acceso, formación, capacitación y evaluación docente, cobertura en tecnología, orientación coherente de todos los programas.

Sin embargo, estos insumos no son suficientes, por lo que es necesario incorporar lo siguiente:

- Programa Nacional de Formación en Valores. Promoverá la educación en valores para el logro de una mejor calidad de vida personal, familiar y social, que caracterice a la sociedad costarricense como democrática, pacifista, civilista y en estrecha relación con el ambiente.
- Temas transversales:
 - Vivencia de los derechos humanos para la democracia y la paz.
 - Educación para la salud.
 - Cultura ambiental para el desarrollo sostenible.
 - Educación integral en sexualidad.
 - Cultura tributaria para crecer.
 - Equidad: mayores oportunidades educativas para el desarrollo de las capacidades humanas, enfatizando en la atención de las poblaciones menos favorecidas.

Objetivo

“Relanzar, con equidad social, la educación costarricense, para que esta sea el eje prioritario de la agenda social del país, en el marco del combate a la pobreza y la reducción de las brechas entre la educación rural y la educación urbana”.

Prioridades

Calidad de la educación

Unión de esfuerzos a escala nacional para lograr un mayor y mejor nivel en la educación costarricense, que permita eliminar las desigualdades que limitan el acceso, permanencia y éxito de las y los estudiantes en el sistema educativo.

CUADRO 2.4 (continuación)

Educación rural

Mayor eficacia de los servicios educativos en el sector rural, a fin de solucionar las principales brechas que existen en cuanto a la calidad educativa e incidir en aspectos como cobertura, deserción, repitencia y aprendizaje.

Programas de equidad

Focalización en los programas compensatorios, con el propósito de contribuir a mejorar el impacto de los programas de apoyo a las y los estudiantes de más bajo ingreso y asegurar su sostenibilidad.

Educación secundaria y técnica

Ampliación y calidad de la educación secundaria, en particular en la modalidad técnica, con el objetivo de contribuir a formar estudiantes competitivos en el campo laboral y promover el desarrollo local.

Fuente: MEP, 2003b.

Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015

Las orientaciones del Relanzamiento de la Educación Costarricense se concretan de manera más específica en el Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015, que fue elaborado con base en los aportes de dos instancias: el Foro Nacional de Educación para Todos¹¹, y veinte foros regionales en los que participaron más de mil personas en el 2002 (MEP, 2003a). El Plan se enmarca dentro de los objetivos ratificados en el Foro Mundial de la Educación para Todos, celebrado en Dakar, Senegal, en el año 2000.

Su objetivo general es: “Hacer valer el derecho a la educación de todos los habitantes de Costa Rica y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos, mediante la ejecución y realimentación de las acciones contenidas en este plan de acción, ofreciendo una educación con criterios de calidad y oportunidad, considerando como el centro de la propuesta a los estudiantes y sus logros de aprendizaje” (MEP, 2003a).

El Plan 2003-2015 se concreta en varios programas que a su vez se subdividen en un conjunto de estrategias y actividades. En el cuadro 2.5 se sintetizan las primeras dos categorías. Como puede verse en la respectiva columna, las estrategias guardan una estrecha relación con las políticas incluidas en el Plan Educativo 2002-2006.

Programas educativos

A partir de los años noventa en Costa Rica se ha desarrollado una serie de políticas y programas educativos novedosos, que buscan incorporar la informática educativa y la enseñanza de una segunda lengua, así como suplir las carencias de los hogares de bajo nivel socioeconómico mediante políticas

sociales (bonos, becas, transporte, entre otros). Estos esfuerzos cuentan con poco seguimiento que permita valorar su impacto, pero hay algunas evaluaciones efectuadas por la Contraloría General de la República que señalan aciertos y limitaciones.

Evolución del desempeño de políticas seleccionadas

Los programas sociales orientados a favorecer la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo se han venido fortaleciendo (entre 1990 y 2003 se crearon más de treinta programas), aunque algunos, como los comedores escolares, surgieron tres décadas atrás.

Las cifras disponibles reflejan progresos cuantitativos. En el 2004 se otorgaron 53.883 becas del FONABE, monto que casi quintuplica las 11.768 de 1997. Igualmente, el transporte estudiantil tuvo 61.621 beneficiarios, casi el doble del número inicial de 32.864 en 1998 (cuadro 2.6).

Como se indicó, la Contraloría General de la República (CGR) ha realizado varios diagnósticos de los programas sociales educativos, con base en los cuales es posible visualizar deficiencias y planear correcciones. Específicamente, encontró fallas en tres programas, a saber, Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes, transporte escolar y el Fondo Nacional de Becas (FONABE). Existe además una evaluación de la educación rural que llevó a cabo la organización Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI, 2003), cuyos hallazgos apuntan a escasa información e insuficiencia de la labor que se desarrolla en el plano local. Los programas parecen funcionar bien cuando se valoran desde el punto de vista cuantitativo; sin embargo, se observan problemas en los aspectos políticos, administrativos y de gestión.

CUADRO 2.5

Programas y estrategias del Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015

Programa	Estrategias
Educación para la primera infancia	Universalización y mejoramiento de la educación preescolar.
Educación general básica y diversificada	Educación primaria de calidad. Incorporación de los grupos excluidos. Aumento de la cobertura y mejoramiento de la educación secundaria.
Educación para jóvenes y adultos	Plan Nacional para la Alfabetización. Fortalecimiento de la oferta educativa para jóvenes y adultos.
Logros de aprendizaje	Replanteamiento de la política educativa. Acreditación de egresados de la educación técnica.
Educación para la vida	Programa Nacional de Formación en Valores. Plan de prevención y atención de la violencia en y desde los centros educativos. Implementación de un sistema de evaluación y monitoreo que contemple las diferencias individuales, culturales y regionales de las y los estudiantes en el sistema educativo. Década de educación para el desarrollo sostenible. Plan de combate a las drogas y el alcohol. Plan de prevención y atención de desastres en los centros educativos.
Uso y distribución eficiente de los recursos	Desconcentración regional. Financiamiento de los programas educativos. Programas de apoyo social con mecanismos de selección de beneficiarios, sistemas de administración eficientes, controles sociales y en un marco de políticas sociales más amplio.
Profesionalización docente	Formación inicial de los docentes. Fortalecimiento de la práctica docente.
Utilización de tecnologías en educación	Tecnología y educación.
Participación de la comunidad	Centro educativo y comunidad trabajando juntas.
Gestión de la educación	Gestión educativa. Gestión administrativa.

Fuente: MEP, 2003a.

El Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes fue creado en el año 2000, con la finalidad de ofrecer una alternativa para continuar sus estudios a la población de 15 a 18 años cumplidos que hubiera desertado o que nunca se hubiera incorporado al sistema educativo formal. De acuerdo con la evaluación realizada por la CGR, una serie de dificultades obstaculizan el cumplimiento de ese objetivo (recuadro 2.2).

Un segundo programa examinado por la CGR fue el de transporte de estudiantes, cuyo fin es ofrecer facilidades de movilización a alumnos de educación secundaria de zonas rurales que viven a una distancia mayor de tres kilómetros de su centro educativo. El estudio fue realizado en el 2003 y determinó que "...la cobertura no estaba acorde con la población meta, por cuanto muchas de las rutas que estaban funcionando contaban en forma total

CUADRO 2.6

Presupuesto del MEP^a y beneficiarios de los programas de comedores escolares, becas y transporte de estudiantes. 1997-2004

Año	Comedores		FONABE		Transporte	
	Presupuesto	Beneficiarios	Presupuesto	Beneficiarios	Presupuesto	Beneficiarios
1997	4.611,4	492.733	252,1	11.768		
1998	5.493,6	479.206	287,2	12.732	1.320,0	32.864
1999	6.441,1	468.590	477,6	15.069	1.900,0	36.730
2000	7.167,5	471.111	844,1	18.527	2.070,0	39.095
2001	7.182,8	470.643	2.711,0	41.664	3.199,9	46.500
2002	8.218,2	417.432	3.312,0	46.983	4.204,1	50.421
2003	6.440,1	470.075	3.435,0	45.599	4.641,5	58.212
2004	9.514,4	550.345	3.987,4	53.883	5.984,4	61.621

a/Presupuesto en millones de colones corrientes.

Fuente: Elaboración propia con información de la División de Alimentos y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA), el Fondo Nacional de Becas (FONABE), la Dirección General Financiera del MEP y Memorias de la Contraloría General de la República, varios años.

RECUADRO 2.2

Principales señalamientos de la evaluación de la Contraloría General de la República con respecto al programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes

1. Debilidades en el sistema de nombramientos y en el reconocimiento de incentivos salariales al personal del programa.
2. Incumplimiento de la normativa interna que regula el funcionamiento del programa (requisitos de ingreso, registro de asistencia en sedes del programa, horarios de lecciones y tiempo destinado a tutorías).
3. Costos elevados y carencia de información.
4. Poca efectividad del programa (bajo rendimiento académico por materias y por niveles, bajo rendimiento académico en las pruebas nacionales, escasa cantidad de alumnos que culminan con éxito sus estudios).
5. Carencia de estudios sobre repitencia y deserción.
6. Carencia de evaluaciones.

Fuente: CGR, 2004.

o parcial con transporte público remunerado y los estudiantes beneficiarios no eran seleccionados según los criterios establecidos. Esto ocasionaba ineficacia e ineficiencia del programa, por cuanto el servicio de transporte se estaba prestando en zonas que no lo requerían y se estaban destinando recursos a personas que no los necesitaban. Además se determinó que no existía coordinación entre este programa y otros administrados por el MEP, lo que ocasionaba duplicidad de esfuerzos y el no aprovechamiento óptimo de los recursos destinados a su administración” (CGR, 2004). Ante estas observaciones, en el 2004 el MEP rediseñó el programa, modificando las rutas y la selección de beneficiarios. No obstante, en muchas comunidades la sustitución del servicio por un sistema de becas para que los estudiantes paguen su propio transporte generó una fuerte reacción entre los afectados (CGR, 2005).

El tercer programa evaluado fue el Fondo Nacional de Becas (FONABE). Como se mencionó anteriormente, a través del este mecanismo en el año 2004 se entregó un total de 53.883 becas; sin embargo, debido a una subejecución presupuestaria otras 3.409 quedaron sin asignar. Además, en la operación de este Fondo se presentó una situación problemática a finales del 2004 e inicios del 2005, pues la CGR no aprobó su presupuesto para este último año, por dos razones: por una parte, “...un estudio a la gestión del Fideicomiso de FONABE realizado por esta Contraloría General, determinó importantes debilidades en la administración del contrato, pues en él se incorporaron transacciones

y obligaciones propias de las competencias del FONABE, especialmente en materia de contratación de recursos humanos y de bienes y servicios” (CGR, 2005); por otra parte, como resultado de esta evaluación y del interés del Ministerio de Hacienda en que los recursos del fideicomiso¹² formen parte de la caja única del Estado, la CGR no aprobó el presupuesto del FONABE para el 2005 hasta tanto se realizan los ajustes necesarios. El Fondo cumplió con estas disposiciones en febrero de 2005, fecha en que finalmente se aprobó su presupuesto para ese año (CGR, 2005).

Por otra parte, la “Evaluación social participativa de la educación rural en Costa Rica” realizada por DNI encontró insuficientes el conocimiento y la información sobre los programas sociales educativos en el ámbito local, así como dificultades de las juntas administrativas para realizar esta labor:

“Se consultó tanto a padres como a Juntas y Patronatos, si conocían el procedimiento a seguir para acceder al programa de bonos estudiantiles, becas escolares, transporte escolar y comedores. Solo demostraron conocer este último (...) En la mayoría de los casos, bonos y becas son solicitados, manejados y entregados de manera exclusiva por parte del director de la institución. En muy pocos casos se ha conformado un Comité de Becas. Lo común es que el director comunique a la Junta los resultados de la gestión realizada, no que los involucre activamente (...) La representatividad de la Junta Administrativa es un elemento que en este panorama cobra importancia. Los colegios atienden estudiantes residentes en una gran cantidad de comunidades diferentes, con necesidades y características particulares. En criterio de los estudiantes consultados, las Juntas están integradas por vecinos del distrito central (en el que se ubica el colegio) por lo que ignoran y restan importancia a los intereses de los estudiantes y las familias que, aun formando parte de la comunidad educativa, residen en comunidades alejadas.” (DNI, 2003b).

Igualmente, sobre los programas citados en el mismo estudio se encontraron los siguientes problemas:

- **Transporte estudiantil:** “...en general el desconocimiento del programa y de los procedimientos para acceder a él es grande, la información que se ha podido obtener es relativamente poca. En los colegios técnicos visitados, docentes, estudiantes, padres y madres de familia coincidieron en que el programa de transporte es uno de los programas más problemáticos en su gestión y en su funcionamiento, y que esto afecta de forma importante el desempeño y desarrollo del modelo

pedagógico de los colegios técnicos agropecuarios. Los estudiantes deben desplazarse a las fincas y viven en zonas rurales dispersas, y provienen de diferentes localidades. Las unidades de transporte en algunos casos no son las indicadas, pues el monto que el MEP destina al pago del servicio es muy bajo: en ocasiones solo se cubren los gastos de combustible. Así las cosas, los empresarios destinan para el servicio unidades que no están en óptimas condiciones. Como dicen los mismos estudiantes, con frecuencia ‘deben viajar de tres en banca’ (...) El servicio de transporte del MEP no ha sido gestionado para las Telesecundarias -ni por la Dirección, ni por las Juntas Administrativas ni por los mismos estudiantes- debido al desconocimiento que hay sobre el trámite necesario. En algunos casos se han contratado servicios privados de transporte” (DNI, 2003b).

- **Fondo Nacional de Becas (FONABE):** “El mayor porcentaje de las becas beneficia a estudiantes que viven en alguno de los 36 cantones con mayores carencias. Solo 50 escuelas unido-centes, de las 1.653 que existen, reciben becas. No existen políticas tendientes a generar una discriminación positiva hacia los centros educativos rurales, ni dentro de estos, hacia los centros educativos indígenas. El Programa cubre a pocas Telesecundarias. Un significativo número de becas han sido otorgadas en los colegios técnicos. FONABE decide el número de becas que se otorgan a cada centro educativo.

Las necesidades de beca de los estudiantes son siempre mayores que las soluciones que se les ofrece. Los miembros de las Juntas Administrativas de los colegios visitados desconocen cuáles son los procesos a seguir para obtener becas. Algunos de los miembros de las Juntas Administrativas con quienes se conversó, piensan que ‘debería haber participación de la Junta en la asignación de las becas’. El programa de becas -insuficiente generalmente, tanto en la cobertura como en el monto- es una de las más importantes acciones de apoyo a los estudiantes para que permanezcan dentro del sistema” (DNI, 2003b).

Aparte de los programas compensatorios, el MEP desarrolla una serie de iniciativas tendientes a mejorar la calidad de la educación, entre las cuales se encuentran: Ventanas en el Mundo (preescolar), Escuela Digna para Todos (primaria), Innovación Educativa (preescolar y general básica), telesecundarias, enseñanza de un segundo idioma, colegios científicos, mejoramiento de la calidad de la educación general básica e informática educativa. A continuación se exponen las principales caracte-

rísticas del Programa de Informática Educativa y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE).

Programa de Informática Educativa

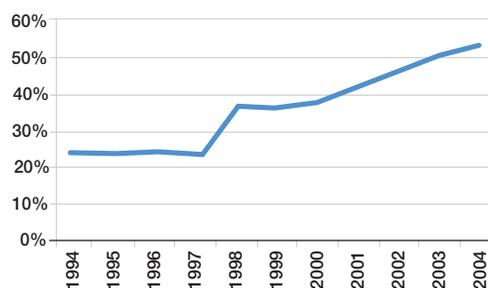
El Programa de Informática Educativa surgió en 1988 mediante un esfuerzo conjunto entre el MEP, que aporta los maestros y los salarios correspondientes, y la Fundación Omar Dengo, que se encarga de la capacitación de los docentes. Sus objetivos son: “el desarrollo del pensamiento lógico-matemático, el desarrollo de habilidades para la resolución de problemas, la ampliación y profundización en temáticas curriculares, el desarrollo de la creatividad, el incremento de la autoestima, la exploración de ambientes tecnológicos, el desarrollo de actitudes positivas hacia el aprendizaje colaborativo” (Fundación Omar Dengo, 2005).

En 1990 la cobertura de este programa en la educación primaria y preescolar públicas era de un 22,1%, y se mantuvo alrededor de un 24% hasta 1997; su impacto comenzó a aumentar de manera significativa a partir de 1998, con un 37,4%, hasta alcanzar en el 2004 el 53,1%, lo cual representaba una cifra absoluta de 306.217 estudiantes beneficiados (gráfico 2.3). La cobertura por zona geográfica en el mismo nivel educativo es de 71,8% en la zona urbana y de 28,7% en la rural, mientras que por provincias el porcentaje más alto corresponde a San José (66,0%), seguida por Heredia (63,7%) y Cartago (58,0%), en tanto que las proporciones más bajas se dan en Puntarenas (31,6%) y Limón (37,7%). Las cifras para Alajuela y Guanacaste ascienden a 45,0% y 46,3%, respectivamente.

En el tercer ciclo la cobertura en el 2004 fue de 72,8%. Por provincias, el porcentaje más alto de

GRÁFICO 2.3

Cobertura del Programa de Informática Educativa en primero y segundo ciclos^{a/}. 1994-2004 (porcentajes)



a/ Incluye educación preescolar que se imparte en escuelas públicas de primero y segundo ciclos.

Fuente: Fundación Omar Dengo, 2005.

participación corresponde a San José, con 82,8% y el más bajo a Puntarenas, con 51,9%.

Pese a estos logros, al evaluar este programa la Contraloría General de la República planteó una serie de observaciones, entre las cuales se encuentra la falta de una adecuada integración al proceso educativo: “En un estudio efectuado en el Programa de Informática Educativa para Secundaria (PRIES) en el año 2002, se determinó que la falta de un programa estandarizado, aprobado por el Consejo Superior de Educación, que establezca un mínimo de conocimiento y desarrollo esperados de los educandos, así como la débil contribución de los profesores de materias básicas, debilitan las posibilidades del apoyo curricular que pretende el programa, según uno de sus objetivos específicos” (CGR, 2005).

En la “Evaluación social participativa de la educación rural en Costa Rica”, a diferencia de otros programas, se llega a conclusiones más positivas, aunque se señala cierta insuficiencia en la amplitud del programa en las escuelas multigrado (unidoscentes y de Dirección 1):

“Los docentes valoran en forma muy positiva este proyecto, especialmente por el impacto que ha tenido en los alumnos; incluso afirman que los niños se sienten más motivados por la escuela desde que tienen ese proyecto informático. También expresa su satisfacción porque con este nuevo recurso preparan mejor a los alumnos para el colegio (...) Al observar el trabajo en las escuelas, los niños mostraron que usaban la computadora algún ratito en la semana (...) Vale destacar que este primer acercamiento es, sin duda, muy positivo para los niños, pero debe fortalecerse mucho. Los docentes reconocen que la capacitación que han recibido ha sido muy pertinente. Las limitaciones que se perciben es que una sola computadora a veces no llena las necesidades ni las expectativas. Asimismo, el docente tiene poco tiempo para apoyarlos enseñándoles lo que él ha aprendido en la capacitación” (DNI, 2003b).

Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE)

PROMECE fue creado en 1992, con la finalidad de reforzar diversos componentes del sistema educativo, entre ellos: la titulación de los maestros en servicio, la evaluación de los aprendizajes mediante las pruebas nacionales de sexto y noveno años, la formación de profesionales en evaluación en el MEP (mediante un convenio con la Universidad de Costa Rica), el desarrollo de recursos para el

aprendizaje y el diseño de la política educativa (E: Barrantes, 2005).

Bajo este programa en la actualidad se ejecuta el Proyecto de Innovación Educativa¹³, tendiente a dotar de equipo electrónico para el proceso educativo a un grupo seleccionado de sesenta colegios en zonas rurales. Esto implica el uso de computadoras portátiles y pizarras electrónicas, acceso a Internet y construcción de infraestructura, entre otros aspectos. El proyecto se desarrolla en zonas rurales donde se detectan las mayores deficiencias de infraestructura educativa. Para ello se han fijado varios objetivos relacionados con infraestructura, recursos tecnológicos y bibliográficos, procesos de capacitación y actualización (PROMECE, 2004). Los principales componentes de esta iniciativa se sintetizan en el recuadro 2.3.

Una evaluación realizada por el Programa de Posgrado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica plantea algunas conclusiones sobre PROMECE, aunque aclara que no fue posible observar en funcionamiento la totalidad de los equipos adquiridos para los laboratorios del tercer ciclo. El reporte señala que “la dotación de infraestructura y de equipos, tal y como se tiene definido para los colegios contemplados en el Proyecto y que fueron valorados, constituyen un gran logro para jóvenes que tienen pocas posibilidades de formarse, de concluir la educación secundaria y de acceder a la educación superior”. También indica que en establecimientos visitados hay pocos laboratorios con equipos instalados y que estos han sido utilizados por diferentes actores de la comunidad educativa. En tres de los colegios estudiados se han sistematizado capacitaciones dirigidas a docentes y estudiantes de colegios aledaños (Programa de Posgrado en Evaluación Educativa, 2004).

Tanto directores de las instituciones como asesores nacionales coinciden en una valoración positiva del proyecto en varios sentidos, como la ampliación de la cobertura, el mejor desempeño docente, la participación de padres, madres y otras personas vinculadas a la educación secundaria, así como la mejora del ambiente y los materiales de enseñanza en el tercer ciclo. Sin embargo, apuntan que la capacitación se brinda en poco tiempo y que las actividades requieren seguimiento permanente. También manifiestan que “si no se logra articular el uso de los recursos tecnológicos con la oferta laboral, el proyecto podría adquirir un matiz academicista” (Programa de Posgrado en Evaluación Educativa, 2004). Un aspecto que evidencia cierta debilidad es la lentitud de los procesos de licitación en el sector público y su efecto sobre la adquisición de los equipos, aun cuando el PROMECE goza de personería jurídica y de autonomía en los procedimientos de contratación.

RECUADRO 2.3

PROMECE, subproyectos pedagógicos del Proyecto de Innovación Educativa**Salas de innovación y aprendizaje**

- Sala de innovación con tecnología fija (49 colegios).
- Sala de innovación y aprendizaje con tecnología móvil (11 colegios).

Ambientes innovadores para el aprendizaje

- Tecnomóvil (60 colegios: computadoras portátiles, cámaras para videoconferencias, proyector multimedia).
- Tecnoclase (60 colegios: computadora portátil, pizarra electrónica, proyector multimedia).
- Tecnomedios (60 colegios: minicomponente, televisor, VHS, DVD).
- Redes para la información y la comunicación (60 colegios).

Apropiación y fortalecimiento de las destrezas para la enseñanza y el aprendizaje

- Actualización y capacitación para docentes y estudiantes (60 colegios).
- Capacitación para asesores nacionales y regionales (20 regiones y asesorías nacionales).

Ambientes educativos para el aprendizaje de las Ciencias

- Espacios científicos (11 colegios: instrumental de laboratorio, como microscopios, equipo de óptica, equipo de electrónica y reactivos, entre otros).
- Herramientas básicas para la enseñanza de las Ciencias (49 colegios).
- *Software* y capacitación (60 colegios: *software* en Física, Biología, Química).

Sala para el desarrollo de las destrezas lingüísticas del idioma

- Sala para el desarrollo de las destrezas lingüísticas del idioma (11 colegios).
- *Carousel Classroom*¹⁴ (11 colegios).
- Compendio bibliográfico (11 colegios: libros para la enseñanza del Inglés para estudiantes y docentes).

- *Software* para el aprendizaje del Inglés y capacitación (11 colegios).

Modernización del planeamiento y la gestión del currículo

- Sala de innovación y aprendizaje con tecnología fija.
- Sala para el desarrollo de las destrezas lingüísticas del idioma.
- Recursos tecnológicos para la gestión.
- Suministros para la sostenibilidad de los insumos técnicos.
- Espacios educativos para el desarrollo de las destrezas científicas.
- Redes (asesorías nacionales, incluye conexión a Internet y red de datos).

Fortalecimiento de la capacidad institucional de los departamentos de desarrollo educativo

(20 departamentos de desarrollo educativo)

- Recursos tecnológicos para la gestión.
- Suministros para la sostenibilidad.
- Compendio bibliográfico.
- Redes de datos.

Apoyo a la gestión técnico pedagógica del centro educativo (60 colegios)

- Recursos tecnológicos para la gestión.
- Suministros para la sostenibilidad.
- Compendio bibliográfico.
- *Software* y capacitación.

Espacios físicos para el aprendizaje

- Infraestructura (60 colegios: construcción de 393 aulas, 33 aulas para salas de innovación fijas, 13 aulas para salas de innovación móvil, 59 salones administrativos, 39 salas de profesores, 12 aulas para salas de idiomas, 12 espacios para Ciencias, 44 comedores, 129 baterías de servicios sanitarios, 54 bibliotecas, 61 obras complementarias).
- Mobiliario (60 colegios: pupitres, mesas y otros, por más de un millón de dólares).

Fuente: PROMECE, 2004.

Propuestas para mejorar la educación preuniversitaria costarricense

Como resultado de la preocupación multisectorial por la situación del país en el ámbito educativo, se han impulsado diversas iniciativas para la reflexión, el estudio y la generación de propuestas de solución a los problemas del sector. Algunas observaciones críticas que se han planteado en torno a este tema provienen de la Defensoría de los Habitantes, que en varias ocasiones ha presentado análisis y recomendaciones. Entre ellas señala la necesidad de ampliar el financiamiento del sistema, para lo cual sugiere reformar el artículo 78 de la Constitución Política, de manera que el gasto público en educación alcance progresivamente no

menos del 10% del PIB. También propone legislar en materia de regulación de la oferta privada en educación e insta al Consejo Superior de Educación y al MEP a iniciar un proceso de revisión y reforma integral del sector, con participación de todos los actores involucrados (DHR, 2005).

Recientemente (setiembre de 2005), el Consejo Superior de Educación convocó a un diálogo nacional cuyo objetivo es formular propuestas para una reforma educativa. Con el mismo propósito se han llevado a cabo jornadas de reflexión convocadas por la Asamblea Legislativa, el Colegio de Licenciados y Profesores y las organizaciones de educadores. A estas se suman investigaciones realizadas por las universidades estatales, el Programa

Estado de la Nación y el CONARE. Cabe señalar que existe una notable convergencia en los planteamientos resultantes de las distintas iniciativas, en cuanto a las principales áreas que deben ser reformadas.

Calidad y pertinencia, acceso y equidad, participación protagónica de la comunidad y la familia en el proceso educativo, financiamiento de la educación, actualización y armonización de la normativa del sistema y capacidad institucional y profesional del MEP, son los ejes orientadores en torno a los cuales girará el diálogo convocado por el Consejo Superior de Educación.

Por su parte, las jornadas de reflexión organizadas en el 2004 por la Asamblea Legislativa produjeron recomendaciones para reformar las siguientes áreas: contenido curricular y métodos de enseñanza, pertinencia de la formación técnica, incorporación de la tecnología informática en el proceso educativo, rol y composición del Consejo Superior de Educación, sistema de evaluación y sus usos, mecanismos de certificación y acreditación, las brechas en la educación, formación inicial y capacitación de las y los docentes, la Ley de Carrera Docente, financiamiento de la educación, participación comunitaria y desconcentración y descentralización de la gestión educativa (recuadro 2.4). Cabe señalar que estas actividades tuvieron una amplia participación, ya que contaron con 37 expositores invitados de distintos sectores sociales, incluyendo universidades, cámaras empresariales, agrupaciones profesionales, el MEP, exministros, legisladores, legisladoras y docentes, entre otros.

Otras iniciativas incluyen planteamientos comprensivos basados en la investigación. Entre ellas se encuentran el estudio “Hacia políticas de Estado para la educación costarricense”, realizado por investigadores de universidades públicas financiados por el CONARE, y un documento del Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la Universidad Nacional, que surge de los resultados del proyecto de investigación denominado “Perfiles, dinámicas y desafíos de la educación en Costa Rica”, cuyo informe final está aún en proceso de elaboración.

Por otra parte, en el marco del *Undécimo Informe Estado de la Nación* se desarrolló una investigación titulada “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa”, una síntesis de la cual se publicó en ese Informe¹⁵. Con el fin de enriquecer el conocimiento nacional sobre el tema y aportar nuevas ideas para el mejoramiento del sistema educativo, este esfuerzo incluyó un recorrido por experiencias de países que han tenido importantes logros en este ámbito. Con base en la información recopilada fue posible identificar una

serie de herramientas que aportan opciones para la búsqueda de una solución integral a los problemas que enfrenta la educación costarricense.

En el estudio se distinguen opciones de política de corto plazo -basadas en los recursos e instrumentos con que cuenta el sistema educativo actualmente- y opciones de mediano y largo plazo, que implican una transformación más profunda y requieren mayor inversión de recursos humanos y financieros. Entre las acciones de corto plazo se incluyen políticas para encarar puntos críticos, tales como: reducir las discontinuidades graves que se presentan en las fronteras entre ciclos educativos y generan las mayores tasas de reprobación y abandono escolar; atacar problemas como la extraedad y la falta de información sobre las y los estudiantes que inician la primaria, a fin de prevenir la deserción en secundaria; fortalecer la gestión educativa para brindar atención a sectores específicos de la población, como aquellos que enfrentan condiciones sociales adversas que amenazan su permanencia en el sistema y los grupos de mayor riesgo de abandonar la educación; atender las deficiencias en infraestructura escolar y materiales educativos, de manera que los establecimientos sean lugares agradables, adecuados y con recursos apropiados para aprender, y transformar el uso y sentido de las pruebas de rendimiento para convertirlas en mecanismos útiles para identificar problemas y poder actuar sobre ellos a tiempo (Ruiz, 2005).

Las propuestas de mediano y largo plazo están más dirigidas a fortalecer y apuntalar la calidad, la pertinencia y la retención. Estas incluyen, por ejemplo: el desarrollo de un currículum que promueva el razonamiento orientado a la investigación y la resolución de problemas, el aprendizaje activo y colaborativo y el uso de nuevas tecnologías; la diversificación de la secundaria, para reforzar el sentido vocacional a través de más opciones técnicas, además de las académicas, adecuadas a los perfiles de la población estudiantil y a las nuevas necesidades del país en áreas clave (salud, turismo, calidad de vida, ambiente, tecnología, etc.); la flexibilización de la enseñanza en secundaria, de manera que existan mecanismos que permitan a los estudiantes avanzar a su propio ritmo, mediante la conformación de bloques temáticos o módulos; el mejoramiento de la formación inicial y la creación de condiciones para que las y los educadores tengan mayores posibilidades de seguir capacitándose, así como tiempo para investigar y ofrecer propuestas de trabajo atractivas para sus alumnos, por medio de sistemas que combinen estímulos y procesos de rendición de cuentas (Ruiz, 2005).

En este mismo documento se señala que, para financiar una reforma a la educación costarricense,

RECUADRO 2.4

Jornadas de reflexión sobre educación. Asamblea Legislativa, 2004
Síntesis de recomendaciones**Sobre el contenido y los procesos educativos**

- Contenido curricular y métodos de enseñanza: avanzar hacia una educación participativa, que estimule la innovación, la creatividad y la investigación, en la cual el estudiante aprenda a aprender; que incluya aspectos contextuales y sea más flexible para incorporar realidades e intereses locales e individuales; que provea una sólida formación humanista, fomente valores positivos y el desarrollo del intelecto y las inteligencias múltiples; integrar la tecnología de información y comunicación a los procesos de aprendizaje.
- Formación técnica: ajustar la educación técnica a las necesidades del desarrollo nacional; vincularla a los sectores productivos y coordinar las diversas instancias de educación técnica; que esta no tenga “techo” que impida a las y los estudiantes continuar sus estudios.
- Articulación: articular los currículos de los distintos niveles educativos con el fin de lograr una mayor continuidad.
- Evaluación: cambiar la evaluación y sus usos. Se recomienda utilizar las pruebas nacionales como mecanismo de información para mejorar la calidad de la educación, e incorporar la evaluación de logros para distintos aprendizajes que permitan medir la promoción de la creatividad y reflexión. Uno de los participantes se manifestó en contra de la realización de pruebas estandarizadas por parte del MEP.

Sobre la gestión educativa

- Visión: establecer una visión de país, de manera que la propuesta educativa sea congruente con ella.
- Rectoría: reformar el Consejo Superior de Educación, cambiar su composición y proveer condiciones para fortalecer su rol como rector del sistema educativo.
- Programas compensatorios: cerrar brechas en educación, principalmente las que responden a diferencias entre zonas rurales y urbanas, socioeconómicas, y entre los sectores público y privado. Seguir desarrollando programas compensatorios, aumentar la inversión en educación rural y expandir la oferta de alternativas para la educación secundaria (colegios nocturnos y otras modalidades).

- Evaluación: fortalecer el componente de evaluación en la gestión de la educación.
- Calidad, competencias y certificación: establecer parámetros de calidad para los distintos niveles educativos. Fortalecer los mecanismos de certificación y acreditación.
- Descentralización: en este punto no hay acuerdo; algunos recomiendan descentralizar y desconcentrar la gestión de la educación, y dar especial énfasis a la gestión en el centro educativo. Otros enfoques apuntan que el proceso debe ser gradual y otros se oponen a la idea de “municipalizar” la educación.
- Participación: aumentar la participación comunitaria en la gestión de la educación.
- Financiamiento: incrementar el financiamiento a la educación. Se sugiere cumplir al menos el mandato constitucional de destinar a este sector el 6% del PIB, pero se señala la necesidad de aumentar la dotación de recursos para lograr una mayor equidad y cerrar las brechas existentes.

Sobre los docentes

- Formación: garantizar una buena formación inicial y fortalecer la capacitación del docente en servicio. Establecer un control de calidad en la educación universitaria. Formar de manera diferenciada al docente rural, dadas las condiciones particulares del entorno educativo en que debe realizar su labor.
- Incentivos: crear un esquema de incentivos vinculados al desempeño de las y los docentes.
- Contratación: eliminar la injerencia política en el nombramiento de docentes.
- Sustento legal: revisar y actualizar la Ley de Carrera Docente con base en el nuevo contexto.

Fuente: Acón, 2005.

es esencial disponer de más recursos económicos y humanos. Además, se indica que este esfuerzo exige flexibilidad y se recomienda desarrollar proyectos piloto que permitan ensayar, valorar y afinar las acciones. También se hace ver la necesidad de contar con evaluaciones cada vez más precisas de todos los niveles y componentes de la educación, a fin de seleccionar las opciones de mayor pertinencia para fortalecer el sistema. Y, en forma consistente

con lo manifestado por otros sectores, el estudio expresa que se requiere un ente rector del sistema educativo. Esta instancia facilitaría la articulación y la definición de las políticas orientadas a elevar la calidad y la equidad, el impulso a los mecanismos de vinculación, el ajuste y ampliación de las ofertas académicas, los estímulos y la actualización de las y los educadores y el establecimiento de sistemas permanentes de evaluación y acreditación. En el aporte

especial que se incluye al final de este capítulo se presenta una síntesis de las experiencias internacionales y las opciones de política identificadas en esta investigación.

NOTAS

- 1 Sistema Nacional de Mejoramiento de la Calidad de la Educación.
- 2 Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica.
- 3 Programa de Mejoramiento Económico y Seguridad Alimentaria.
- 4 Programa de Escuelas de Atención Prioritaria.
- 5 Entre ellos el diagnóstico realizado por una reciente investigación sobre la universalización de la educación secundaria (Ruiz, 2005), las jornadas de reflexión sobre educación llevadas a cabo en la Asamblea Legislativa en el 2004 (Asamblea Legislativa, 2004a y 2004b) y un estudio del Programa Estado de la Nación y la OIT (Mata, 2002).
- 6 La Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo 81 que "la dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo". La Ley Fundamental de Educación establece en su artículo 5 que "la dirección general de la enseñanza oficial corresponderá a un Consejo Superior integrado como señale la ley y presidido por el Ministro del ramo".
- 7 Colones de 1999.
- 8 Aprobado por el Consejo Superior de Educación en su sesión 82-94, del 8 de noviembre de 1994.
- 9 Los objetivos que define esta política son: cerrar las brechas existentes entre la calidad de la educación que reciben los estudiantes de las áreas urbanas y las rurales, y eliminar la diferenciación entre las instituciones educativas de las áreas urbanas marginales y no marginales; formar recursos humanos que eleven la competitividad del país, necesaria para insertarse en los mercados internacionales; fortalecer valores fundamentales que se han ido perdiendo con el pasar del tiempo; estimular el respeto por la diversidad cultural, social y étnica; hacer conciencia en los individuos acerca del compromiso que tienen con las futuras generaciones, procurando un desarrollo sostenible económico y social en armonía con la naturaleza y el entorno en general; fortalecer la educación técnica y científica a la par de la deportiva y la cultural, como forma de estimular el desarrollo integral de los estudiantes (Chavarría, et al., 1998).
- 10 El Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015 incorpora dos planteamientos precedentes, a saber, la Política Educativa hacia el Siglo XXI y el Relanzamiento de la Educación Costarricense.
- 11 En el Foro participan representantes de los distintos departamentos del MEP, un delegado del IMAS, uno del Ministerio de Salud y miembros del Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC) y la Asociación Nacional de Educadores (ANDE).
- 12 La Ley de Creación del FONABE (no 7658, publicada en el *La Gaceta* nº 41 del 27 de febrero de 1997) establece en su artículo 10 que los recursos del Fondo Nacional de Becas se administrarán en un fideicomiso creado en uno de los bancos del Estado. Del fideicomiso puede destinarse hasta un 10% a gastos administrativos y el faltante en ese rubro deberá ser provisto por el MEP.
- 13 El proyecto se financia mediante un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su costo total es de 40 millones de dólares, de los cuales 28 millones son aportados por el BID y 12 millones por la contraparte local (Ley 7731). Asimismo, mediante la Ley 8321 (del 8 de octubre de 2002) se otorgó al PROMECE personería jurídica instrumental durante la vigencia del préstamo, para facilitar la contratación y adquisición de equipos e infraestructura.
- 14 Consiste en un laboratorio de idiomas, equipado con instrumentos electrónicos y bibliográficos para el aprendizaje y práctica de una lengua extranjera.
- 15 El texto completo puede consultarse en www.estadonacion.or.cr.