

PRÓLOGO AL TERCER INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Advirtamos que se ha propagado en el mundo un espíritu de análisis y hay tal emulación en las naciones, que todo lo que no se ejecute conforme a los mejores principios, tendría resultados desfavorables y que ningún pueblo podrá competir con los demás sin mucha actividad y mucha ciencia.

José María Castro Madriz, 1844
Discurso inaugural de la Universidad de Santo Tomás

El Tercer Informe Estado de la Educación: profundidad de la mirada y precisión de los límites

La educación ha sido un pilar fundamental para el desarrollo económico, social y político desde los albores de la nación costarricense, como lo expresa el epígrafe de Castro Madriz. Por eso el *Informe Estado de la Educación* nació con la aspiración de brindar una mirada profunda de la situación educativa del país, para señalar desafíos y fundamentar propuestas que impulsen el desarrollo nacional.

Esta es una tercera edición en la que el proceso de acumulación del conocimiento y los esfuerzos sostenidos de investigación y de sistematización de los resultados llevan a constatar un importante avance: hoy conocemos mejor, pero a su vez este conocimiento es más novedoso, está más articulado y resulta mucho más aplicable. También permite apuntar con más precisión los vacíos e insuficiencias para lograr esa mirada profunda y transformadora.

La publicación de esta nueva entrega tiene como principal antecedente la solicitud que, en el año 2004, el entonces Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco, realizó al Consejo Nacional de Rectores (Conare), para que éste contribuyera al diseño de una política de Estado en materia de

educación, como un requisito fundamental para fortalecer el desarrollo nacional en las décadas venideras. Tras realizar varios diagnósticos, el Conare tomó la decisión de llevar adelante una iniciativa permanentemente denominada *Informe Estado de la Educación*, que tendría como principal objetivo proveer a la sociedad costarricense de un conocimiento relevante, actualizado y oportuno sobre el desempeño nacional en este ámbito. Su elaboración -y la de sus sucesivas ediciones- fue encomendada al Programa Estado de la Nación.

Con el primer Informe, publicado en 2005 sobre la base de la información y análisis desarrollados para el Estado de la Nación, se logró precisar un conjunto de desafíos nacionales impostergables (recuadro 0.1), aún sin preparar un marco conceptual específico, ni un conjunto de investigaciones propias para el Estado de la Educación.

Para la segunda edición se avanzó en el diseño de un arreglo institucional propio para esta iniciativa y se exploró la producción investigativa nacional en este campo. A finales de 2006 se conformó el Consejo Consultivo del Estado de la Educación, integrado por personalidades destacadas en el área de la educación, quienes tienen como función esencial orientar y retroalimentar la elaboración del Informe. En el

Recuadro 0.1

Principales desafíos de la educación costarricense identificados por el Primer Informe Estado de la Educación

- Universalizar la cobertura preescolar y secundaria.
- Mejorar la calidad del sistema educativo.
- Reducir la reprobación y mejorar la eficiencia.
- Retener a las y los estudiantes en el sistema educativo.
- Disminuir brechas socio-espaciales.
- Ampliar la inversión en educación.
- Mejorar las precarias condiciones del trabajo de las y los docentes.
- Mejorar la rectoría del sector.
- Reforma institucional.
- Fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación.
- Fortalecer la investigación educativa.
- Reforzar el papel de las universidades públicas como agentes de movilidad social.
- Mejorar el monitoreo y el control de calidad de la enseñanza universitaria.
- Fortalecer el vínculo entre la generación de conocimiento y su aplicación al desarrollo.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2005.

2007 el Conare creó el Fondo Concursable del Estado de la Educación, con el fin de apoyar la realización de estudios sobre temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en el país y, de esta forma, acelerar el proceso de fortalecimiento de las capacidades de análisis y la generación de una cultura favorable a la investigación educativa, que complementara y fuera más allá de los esfuerzos de contratación al alcance del Programa Estado de la Nación, para la producción de este Informe (recuadro 0.2).

El Segundo Informe se publicó en el 2008. En él se dio seguimiento a los desafíos planteados en la edición anterior y se profundizó en el abordaje de ciertos temas considerados relevantes, pero sobre los cuales existía poca información en el país. Con esa segunda entrega, el Informe fortaleció su presencia en la vida nacional, al contar con la participación y el apoyo de una red de más de treinta investigadores, así como de diversos colaboradores de centros educativos, facultades, escuelas y programas de las universidades públicas, además de las distintas comisiones del Conare y de universidades privadas, instituciones públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones gremiales y múltiples especialistas en la materia. Ciertamente fue una edición con contenidos no muy novedosos, y con un potencial de aplicación limitado, pero con dos mensajes centrales y fundamentados: en cuanto a los instrumentos, se señaló que la investigación educativa en Costa Rica era escasa y débil, lo mismo que su grado de sistematización; en cuanto a lo sustantivo, se insistió hasta la saciedad en la urgencia de lograr el acceso universal a una educación secundaria diversificada y de calidad.

Para este Tercer Informe se buscó consolidar esta iniciativa en términos conceptuales y metodológicos. Luego de dos Informes publicados, la ocasión era propicia para capitalizar la experiencia acumulada y fortalecer la construcción de un sistema de seguimiento permanente del desempeño de la educación formal en Costa Rica. Con ese fin, y sin pretensión de exhaustividad, se elaboró un marco de referentes conceptuales que alimentó la definición de aspiraciones nacionales en materia educativa, y se hizo explícito un conjunto básico

Recuadro 0.2

Fondo Concursable del Estado de la Educación Costarricense: una experiencia que se consolida

Como parte de los esfuerzos por promover el análisis de la realidad nacional y fomentar la vinculación del quehacer sustantivo de la educación superior con diversos órganos de los sectores público y privado, en el año 2006 el Consejo Nacional de Rectores (Conare) estableció el "Fondo Concursable del Estado de la Educación Costarricense", cuya finalidad principal es incentivar el desarrollo de investigaciones orientadas al mejoramiento de la educación en sus diferentes niveles. Se le asignó al Programa Estado de la Nación la tarea de velar por que la administración del Fondo se haga en forma eficiente y efectiva, según los objetivos trazados.

El Fondo opera en dos modalidades. La primera es de carácter inducido, es decir, apoya la realización de estudios sobre temas definidos de antemano por el equipo coordinador del Estado de la Educación, con base en las agendas de investigación identificadas durante la elaboración del Informe. La segunda modalidad brinda respaldo a iniciativas espontáneas recibidas mediante una convocatoria pública a nivel nacional, en la que pueden participar todos los investigadores e investigadoras de las universidades públicas que tengan interés. Estas propuestas son evaluadas por un tribunal examinador externo, conformado por cinco profesionales de reconocida integridad ética y gran conocimiento en áreas relevantes del ámbito educativo, quienes seleccionan los proyectos.

En ambas modalidades, los principales criterios para aprobar las propuestas son:

1. La relevancia de los temas por investigar y su contribución al mejoramiento de las políticas educativas.
2. El aporte de la iniciativa al conocimiento de la realidad educativa nacional.
3. La rigurosidad científica en los métodos que se utilizarán en la recolección, procesamiento y análisis de la información
4. La contribución del proyecto a la apertura de nuevos campos de investigación
5. El carácter innovador de la propuesta.
6. La interdisciplinariedad de los equipos de trabajo que participarán en la investigación.

Entre 2007 y 2010 el Fondo Concursable financió, en las dos modalidades, 26 investigaciones, en las que participaron más de 45 profesionales. Los trabajos son de dominio público y pueden ser consultados en la página www.estadonacion.or.cr.

La participación lograda hasta el momento, los temas tratados y la calidad de las investigaciones hacen de esta una experiencia que se consolida y que ratifica el compromiso del sistema de educación superior estatal con el desarrollo del país.

de parámetros para realizar la valoración del desempeño del sistema educativo. La construcción de esas aspiraciones supuso emprender una minuciosa revisión bibliográfica de documentos producidos en los últimos veinte años dentro y fuera del país y que han expresado visiones prospectivas sobre la educación, así como de textos que recogen compromisos asumidos por Costa Rica en el ámbito internacional y demandas ciudadanas en este campo.

Por su contenido y alcances, el *Tercer Informe Estado de la Educación* es distinto, pues: i) introduce aspiraciones nacionales en materia de educación, ii) hace una lectura de la realidad educativa del país a partir de un marco conceptual y un conjunto de aspiraciones nacionales, iii) mejora la presentación y los contenidos

de los capítulos de seguimiento en los niveles preuniversitario y universitario, iv) concentra el análisis en la generación de nuevos conocimientos y temas estratégicos que ayudan a orientar la definición de políticas educativas con visión de largo plazo, v) incorpora una perspectiva comparativa con otros países, vi) aporta mayores referencias a buenas prácticas nacionales e internacionales, vii) amplía y mejora los indicadores en el cuerpo del Informe y en el Compendio Estadístico, viii) hace una nueva propuesta sobre indicadores de equidad en la educación, ix) avanza en el seguimiento a las universidades públicas y privadas, y x) fortalece e incrementa la red de investigadores.

En resumen, el *Tercer Informe Estado de la Educación* es mucho más que un informe:

es tanto una plataforma de investigación que incluye bases de datos, documentos especializados, nuevos estudios e indicadores, como un sistema de información abierto a su uso por parte de estudiantes, docentes, investigadores, tomadores de decisiones y, en general, cualquier persona interesada en la educación costarricense (recuadro 0.3).

Esta edición tiene además una contribución muy especial que merece destacarse y que llama a superar un añejo y poco productivo debate. Un dilema muy arraigado en las discusiones nacionales sobre educación contraponen y hasta hacen excluyentes dos orientaciones, que privilegian el contenido o el método. Son conocidas, en su expresión más polarizada, como el academicismo, que enfatiza en los contenidos, *versus* el pedagogismo, que hace hincapié en los métodos y formas de enseñanza.

Dos aproximaciones pedagógicas hacen posible superar esta polaridad. La primera de ellas se centra en el aprendizaje significativo, y señala que es a partir de la experimentación que los conocimientos adquieren sentido para las y los educandos, dado que ésta ocurre en contextos asociados a su entorno y mediante un proceso que demanda destrezas como formular preguntas, relacionar información, aplicarla y obtener respuestas que, al final, se con-

vierten en un conocimiento relevante. Los contenidos se asocian de manera sustantiva y no arbitraria a lo que el alumno ya sabe, es decir, las ideas o la nueva información se conectan no relacionan con conceptos preexistentes en la estructura cognitiva, los cuales actúan como un anclaje de las primeras (Ausubel, 2002).

La segunda aproximación afirma que el aprendizaje no se da en solitario; es una experiencia en la que intervienen diversos actores alrededor de actividades específicas: las y los alumnos con sus profesores, con sus compañeros y con su entorno, pues las personas no se desarrollan como tales en aislamiento, sino en interacción con los demás. Por ello el aprendizaje se realiza más fácilmente en situaciones colectivas y está determinado por el medio en que se desenvuelve el estudiante y su zona de desarrollo próximo y potencial (Vygotsky, 1995).

Ambas aproximaciones se refuerzan y complementan; también subrayan el carácter complementario de los contenidos y la pedagogía.

El seguimiento del desempeño educativo se concentra en las aspiraciones

La conceptualización del *Informe Estado de la Educación*, analizada, discutida y acordada por el Consejo Consultivo, plantea la centralidad de la educación en el desarrollo nacional. Incluye una serie de consideraciones relevantes que se desprenden de los ámbitos de la Neurociencia, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo humano, y que sirven de base para el abordaje del tema educativo (Programa Estado de la Nación, 2009).

A partir de esos referentes conceptuales, fue posible precisar las aspiraciones sobre la educación que quieren, necesitan y merecen las y los costarricenses. Se sentaron así los cimientos de un riguroso sistema de seguimiento del desempeño nacional en ese campo. Este aspecto no fue trabajado sistemáticamente en las dos primeras ediciones del Informe, razón por la cual se decidió realizar esa tarea en el marco de la preparación de esta tercer entrega.

La idea de las aspiraciones como instrumentos para el seguimiento ha sido

desarrollada en experiencias previas, como el *Informe Estado de la Nación* y la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en las que aquellas han sido concebidas como parámetros para evaluar el desempeño del país en materia de desarrollo humano o en el logro de una democracia de calidad.

Teniendo como referencia esos ejercicios anteriores, se estableció para el *Informe Estado de la Educación* un conjunto de aspiraciones, entendiendo por estas: “Acuerdos documentados que expresan una posición común entre los diferentes actores de la sociedad costarricense, acerca de una serie de prácticas deseables y posibles en nuestro sistema educativo, tal que este garantice el acceso equitativo a una educación de alta calidad” (Programa Estado de la Nación, 2009).

Para identificar las aspiraciones y los principales requerimientos para su concreción, se realizó una búsqueda que incluyó más de doscientos documentos nacionales e internacionales producidos en los últimos veinte años. En ellos se recogen posiciones sobre lo que debe ser la educación en el siglo XXI, así como visiones prospectivas acerca del “deber ser” de la educación costarricense de cara a su realidad y el contexto mundial, expresadas por distintos actores (académicos, personalidades nacionales, gremios, iglesia, cámaras empresariales, partidos políticos, instituciones, universidades). A partir de estos insumos se formuló una visión compartida de largo plazo, sintetizada en un conjunto de aspiraciones sobre lo que se quiere de la educación. Esas aspiraciones dieron forma a los parámetros más relevantes para medir el desempeño nacional en esta materia y estos, a su vez, se tradujeron en distintos indicadores y dimensiones de análisis y seguimiento. Este último busca determinar cuán cerca o lejos se encuentra el país de las aspiraciones principales identificadas.

Así concebidas, las aspiraciones tienen la función de generar puntos de encuentro para el diálogo sobre la actualidad y las perspectivas de la educación costarricense, y proporcionar criterios para la recopilación, ordenamiento y análisis de la información, así como para el seguimiento de las políticas con una enfoque de largo plazo.

Recuadro 0.3

El Estado de la Educación en cifras

Capítulos: 5

Investigaciones, ponencias e insumos:

27 ponencias

Documentos complementarios publicados

en la página web: 22

Investigaciones del Fondo Concursable I y II:

36 (23 inducidas y 13 concursables)

Referencias bibliográficas para la elaboración

del “Marco conceptual para la medición del

estado de la educación en Costa Rica”: 264

Talleres y consultas para la elaboración

del temario: 157

Talleres y reuniones de consulta para el Tercer

Informe: 24

Participantes en los talleres para el Tercer

Informe: 499

Participantes en el Consejo Consultivo: 31

Referencias bibliográficas en el texto: 24

Las aspiraciones nacionales en educación

Las aspiraciones sintetizan los resultados que se esperan del sistema educativo formal, así como los medios e instrumentos, públicos y privados, necesarios para ofrecer al país un conjunto de garantías en este ámbito y para alcanzar los objetivos nacionales cuya concreción depende de los aportes de la educación. Estas son:

1. **Una educación que propicia el desarrollo de destrezas, habilidades, valores y actitudes para que las personas puedan:**
 - Decidir con autonomía y responsabilidad el tipo de vida que desean vivir y escoger entre las opciones que se encuentran a su disposición.
 - Participar activamente en la vida política democrática.
 - Convivir pacíficamente con los demás y con el ambiente, en una relación cimentada en el respeto, la tolerancia y la solidaridad.
 - Aprovechar las oportunidades de empleo y desarrollo empresarial para la generación de un ingreso digno.
 - Aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología para mejorar su calidad de vida.
 - Disfrutar de lo mejor de la cultura universal y nacional, considerando sus diversos referentes y manifestaciones.
2. **Un sistema educativo formal con los recursos e instrumentos necesarios para ofrecer al país:**
 - La garantía de una educación universal, gratuita y costeadada por el Estado, hasta el nivel de secundaria completa.
 - Una educación sin discontinuidades entre sus ciclos, y que tiene como puntos de partida y de llegada las necesidades de los y las estudiantes.
 - Una educación pertinente y relevante, que se adecua a los cambios del contexto nacional e internacional.
- Una oferta educativa atractiva y diversificada para estudiantes y docentes.
- Una educación superior que apoya y desarrolla propuestas estratégicas para el desarrollo productivo, científico y cultural de la nación.
- La integración de la diversidad y la atención de grupos vulnerables y con necesidades educativas especiales.
- Una política de Estado robusta y consensuada con la comunidad educativa nacional.
- La atracción de los mejores talentos al ejercicio de la profesión docente.
- Bases sólidas para el desarrollo científico y tecnológico.

3. Un país donde la educación es un factor determinante para:

- Fortalecer la democracia y la cultura de rendición de cuentas.
- Generar oportunidades para romper los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Generar la demanda social por una justa distribución de la riqueza.
- Transformar paradigmas que están en la base de las desigualdades de género y todas las demás formas de discriminación.
- Fortalecer la identidad cultural de la nación considerando sus distintos referentes y manifestaciones (pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, etc.)
- Contar con una fuerza laboral de alta calidad, que favorece el desarrollo humano sostenible.
- Usar responsablemente los recursos naturales.

Cuatro fuentes o pilares conceptuales

El sistema de seguimiento del Estado de la Educación se erige sobre cuatro pilares conceptuales: i) la noción de “agencia” asociada a la calidad de la democracia, ii) los avances

de la investigación sobre el neurodesarrollo y las bases neurobiológicas del aprendizaje, iii) el concepto del desarrollo humano y iv) los derechos humanos. El primero de ellos es el que aporta fluidez y consistencia para interrelacionar los otros tres pilares.

La noción de “agencia” como componente de una democracia de calidad reafirma la orientación universalista de la educación: la pretensión de que todos puedan alcanzar por lo menos un conjunto básico de capacidades y derechos. Esto, a su vez refleja una concepción moral del ser humano como agente, es decir: “alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente -y es interpretado por los demás como- responsable de los cursos de acción que elige” (O’Donnell et al., 2003). Esta visión congruente en el enfoque del desarrollo humano, según el cual la educación constituye una capacidad básica para que las personas puedan ser libres de elegir la vida que valoran.

La noción de agencia resulta pertinente y muy útil para repensar el sentido de la educación en Costa Rica, por ser ésta el principal instrumento que tiene la sociedad para promover la adquisición de ese conjunto de habilidades, destrezas y valores que les permiten a las personas desarrollar la autonomía, la creatividad y la razón práctica necesarias para desenvolverse como agentes morales (con habilidades cognitivas para detectar razonablemente las opciones que están a su disposición, decidir y asumir las consecuencias), como agentes políticos (con habilidades para desempeñarse como miembros activos de una comunidad política democrática) y como agentes sociales (con habilidades para actuar como integrantes de una sociedad y su cultura, capaces de convivir con los otros, respetando el medioambiente y aprovechando las oportunidades empresariales y de empleo).

Al mismo tiempo, la educación es un derecho humano fundamental reconocido en la Constitución Política de Costa Rica y en tratados internacionales, que debe ser garantizado por el Estado y sobre el cual éste debe rendir cuentas.

Finalmente, el pilar de las Neurociencias aporta la base científica para comprender

el proceso de aprendizaje y el rol que en él juegan los miembros de la comunidad educativa, lo que permite sustentar y precisar métodos, contenidos y estrategias.

Dos principios fundamentales para la formulación de aspiraciones: equidad y calidad

Una educación con equidad y sin exclusiones

Asegurar el derecho a la educación implica hacer frente a situaciones en las que no siempre las personas tienen las mismas oportunidades para acceder y permanecer en el sistema educativo. El principio de equidad en esta materia apunta a la necesidad que tiene toda sociedad democrática, de ofrecer a todos sus miembros la posibilidad de desarrollar aquello de lo que son capaces o, lo que es lo mismo, de construir un sistema educativo en el que las desigualdades en los resultados reflejen únicamente las diferentes capacidades, elecciones y empeños individuales.

Otros criterios sobre equidad en la educación pueden definirse a partir de elementos de orden normativo consignados en las leyes y los compromisos internacionales de los países. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el artículo 78 de la Constitución Política establece con claridad la aspiración de que todas las personas tengan acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria, como un derecho que debe ser costeadado por el Estado, el cual además brindará apoyos adicionales (becas y auxilios) a las personas que carezcan de recursos pecuniarios. A esto se suma lo expresado en la Ley General de Educación, en cuyo artículo 1 se manifiesta que: “Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada”. Asimismo, el país ha suscrito una serie de compromisos internacionales que van desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y pactos sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, hasta la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de 1990. En esta última, en particular, se asume el compromiso de

promover una educación equitativa, en la que toda la población pueda satisfacer sus necesidades de aprendizaje, sin desvincular los temas de la equidad y la calidad, los cuales deben verse como una unidad.

Así, el análisis de la equidad en un sistema de seguimiento como el *Informe Estado de la Educación* responde a la siguiente pregunta: ¿está el país cumpliendo con todas las personas en cuanto a su derecho a una educación de calidad y a las oportunidades que les permiten concretar ese derecho, o existen diferencias sistemáticas que lo impiden? Esas diferencias pueden evaluarse en tres momentos: en el acceso al sistema, durante el proceso educativo y en los resultados que éste genera.

Una educación de calidad

En los últimos veinte años, en la mayoría de los documentos sobre educación producidos en América Latina y Costa Rica se insiste en la necesidad de identificar el acceso a la educación no solo en términos de cobertura, sino -y especialmente- en términos de calidad, factor que cada vez más se erige como el horizonte principal de las reformas educativas que se promueve en la región.

¿Qué se entiende por calidad en la educación? Este tema es objeto de una discusión amplia, diversa y todavía no resuelta, de la cual, sin embargo, es posible extraer diversos elementos y criterios que se deben tomar en cuenta, aunque es harto frecuente que la calidad aparezca estrechamente vinculada a la noción de evaluación. Así, la calidad estaría determinada por el conjunto de propiedades o atributos inherentes a la educación que permiten evaluarla, es decir, juzgar su valor (Araya, 2007).

La evaluación de la calidad puede darse en términos comparativos, tanto a nivel externo (con respecto a otros sistemas educativos) como interno (a la luz de las condiciones deseables que se le señalan a la educación en un contexto sociocultural determinado). En este último caso entran en juego las aspiraciones sobre la educación que se construyen culturalmente en sociedades y sistemas educativos específicos, lo cual hace que la naturaleza de los atributos establecidos pueda variar y que estos no sean absolutos o universales.

Destacan, sin embargo, dos aspectos especialmente relevantes: la necesidad de

valorar las habilidades que adquieren los estudiantes y la forma en que el sistema educativo se encuentra o no organizado para promover esas habilidades. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, ambos factores resultan importantes, toda vez que interesa determinar en qué medida la educación que se imparte genera ambientes de aprendizaje propicios para la adquisición de destrezas, habilidades, actitudes y valores fundamentales, que les permitan a las y los alumnos desarrollar su “agencia”. Sobre estos aspectos debe dar cuenta un sistema de seguimiento como el *Informe Estado de la Educación*.

Características del Informe Estado de la Educación

Al igual que el *Informe Estado de la Nación*, la preparación de este Informe se fundamenta en tres orientaciones básicas: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Rigor académico

La articulación de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores sociales, ha llevado a obtener análisis confiables y de calidad sin crear estructuras complejas. Para un esfuerzo como el Estado de la Educación, es indispensable establecer una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información que, sobre bases de respeto y crítica constructiva, posibilite una comunicación fluida y el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información y la construcción de variables e indicadores. Es necesario generar un vínculo que permita señalar limitaciones, realizar sugerencias y brindar apoyo para la adaptación de esas fuentes, para así ampliar la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre el uso de fuentes externas, por lo general oficiales, y mantener cierta distancia de ellas, supone una importante capacidad metodológica y de reprocesamiento, para la cual la disponibilidad de las bases de datos de encuestas, censos y datos desagregados es esencial. La independencia respecto del Gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se

refiere. Este Tercer Informe logra avances muy significativos, al proporcionar a los responsables e interesados en el tema educativo instrumentos novedosos para apoyar la toma de decisiones y profundizar en el estudio de la realidad nacional en este ámbito. Esos insumos incluyen una base de datos georreferenciada de las escuelas y colegios del país (recuadro 0.4), un valioso conjunto de encuestas realizadas en el marco del Fondo Concursable del Estado de la Educación y un cúmulo de resultados de investigación que además se encuentran disponibles en Internet.

Recuadro 0.4

Georreferenciación de los centros educativos en Costa Rica

La georreferenciación de escuelas y colegios del país es un esfuerzo por contribuir al análisis del desempeño del sistema educativo introduciendo dimensiones espaciales, realizado en el marco del Informe Estado de la Educación y con el apoyo del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (ProDUS-UCR). La metodología para la localización de los centros educativos se desarrolló en varias etapas. La primera consistió en la recopilación y homologación de las bases de datos de escuelas y colegios construidas por ProDUS, y que ya cubrían gran parte de los cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM) y algunos de las regiones Brunca, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central. La segunda etapa consistió en la búsqueda de información producida por otras instituciones públicas y privadas. Se utilizaron las bases de datos del periódico *La Nación* y las generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para la realización del Censo del año 2011. En ambos casos, las bases de datos fueron depuradas en dos aspectos: corrección de coordenadas geográficas y consistencia con los datos del MEP. En una tercera etapa se procedió a la localización de centros educativos, mediante el uso de la cartografía nacional 1:50.000, imágenes satelitales y llamadas telefónicas. Actualmente (2011) se cuenta con nueva información de la cartografía censal y levantamientos de campo realizados por ProDUS.

El resultado de este proceso, de acuerdo con las bases de datos del MEP actualizadas del 2008, es la georreferenciación del 100% de los colegios del país y el 89,7% de las escuelas (que representan el 97% de los estudiantes matriculados). De estas últimas, están georreferenciados el 98,5% de las instituciones que se ubican dentro de la GAM, el 10% de las que

Legitimidad social

Para obtener arraigo, se han diseñado formas de operación que son parte esencial del proceso de elaboración del Informe, tales como la identificación participativa de los temas y aspectos por investigar, la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de procedencia diversa y vocación pluralista, reconocidas por sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en variados sectores de la sociedad, y la realización de talleres de consulta y validación con académicos y actores de la sociedad, entre otras.

tienen una matrícula igual o mayor a 400 alumnos, el 98% de las que atienden a una población de entre 200 y 400 escolares y el 96% de las que tienen de 90 a 200 estudiantes. Se han presentado problemas con las escuelas de menos de 90 alumnos, especialmente en los centros educativos indígenas y unidocentes. Estas dos categorías incluyen más del 95% de las escuelas no georreferenciadas.

Algunos hallazgos analíticos preliminares, derivados de unificar las bases georreferenciadas con la información del MEP, son los siguientes: i) se encontraron algunas brechas espaciales en el desempeño de escuelas y colegios (en términos de repitencia y deserción) entre zonas urbanas (mejores) y rurales, entre sectores de altos ingresos y el resto del sistema, y entre subregiones, pero no entre regiones, ii) se identificaron concentraciones de escuelas pequeñas, muy cercanas entre sí, en la península de Nicoya, el Pacífico Central y el Pacífico Sur (sobre todo en Golfito, Coto Brus y Corredores), y de escuelas grandes en el Valle Central y las capitales regionales. El caso de las escuelas pequeñas requiere análisis específicos de gestión, pues se estima que intervenciones selectivas en ellas podrían mejorar sustancialmente su calidad y eficiencia.

A manera de corolario, cabe anotar tres observaciones: i) existen problemas asociados a la falta de ordenamiento territorial, que han resultado en densidades sumamente bajas para muchas zonas del país y, por lo tanto, en grandes dificultades para suministrar servicios públicos a un costo razonable, en particular una educación de calidad, ii) la creación de escuelas pequeñas, en muchos casos, tiende a ser ineficiente, ya que desaprovecha posibles economías de escala que podrían mejorar la gestión y calidad educativa del sistema, iii) es necesario dar un seguimiento individual a cada estudiante, para incrementar la eficacia de las bases de datos como guía para intervenciones eficientes de las autoridades.

Fuente: Pujol et al. 2011.

Pero a su vez, este sustrato institucional nacional debe otorgar una amplia autonomía, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva a un mecanismo participativo, plural, pluralista, constituido sobre la base de los méritos y la trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Particularmente importante ha resultado emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hacen presentes de manera simultánea y sustituyen las presiones unilaterales o individuales.

Amplitud en la difusión

Se ha buscado la máxima difusión de los Informes. Para ello se ha utilizado una estrategia que incluye: énfasis en la relación directa, mediante presentaciones, talleres y foros con académicos; actividades de promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión, y actividades con el sistema educativo (cursos de actualización para docentes).

Esta experiencia ilustra cómo los mecanismos de petición y rendición de cuentas contribuyen a la gestión en materia educativa, pues señalan desafíos y fortalecen la definición de metas y prioridades de la acción pública. El Informe no tiene carácter vinculante, pues ni siquiera es oficial. Sin embargo, por la legitimidad que ha logrado y la utilidad que se les reconoce a sus resultados (aun antes de ser publicados), los temas y problemas que expone ante la opinión pública y ante muchas de las autoridades, son recibidos como planteamientos sustentados, crebles y de consulta obligada. Se espera de esta forma que la educación, pilar fundamental del desarrollo económico, social y político desde los albores de la nación costarricense, se fortalezca con el conocimiento que aporta el *Informe Estado de la Educación*.

Isabel Román,
Coordinadora de Investigación,
Tercer Informe Estado de la Educación.

Jorge Vargas Cullell, Subdirector,
Programa Estado de la Nación.

Miguel Gutiérrez Saxe, Director,
Programa Estado de la Nación.