



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Informe Estado de la Educación 2019

Investigación de base

Encuentros y desencuentros de los actores educativos respecto a las concepciones sobre el Programa de Preescolar y la lectoescritura inicial. Los desafíos de la implementación

Investigador:

Ana María Rodino Pierri

San José | 2018



“Esta Investigación se realizó para el CAPÍTULO DE PREESCOLAR, del SÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el SÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Naturaleza y objetivos de la investigación	4
Sujetos y metodología de la investigación	5
Resultados.....	7
Acuerdos o puntos de encuentro entre los actores educativos	7
Desacuerdos o desencuentros entre los actores educativos	25
Conclusiones y discusión.....	35
Los desafíos de la implementación	36
La capacitación y acompañamiento del personal	39
El reclutamiento y selección del personal	42
Los apoyos administrativos	44
Recomendaciones	46
Referencias	50
ANEXO.....	54
Notas.....	57

Naturaleza y objetivos de la investigación

La siguiente es una investigación exploratoria. Adopta un enfoque novedoso para lograr captar de manera integrada, pero, a la vez, desagregar en sus componentes principales, un problema complejo que depende de la acción colaborativa entre diversos actores educativos, públicos y privados. Se trata de examinar cómo se está llevando a la práctica el Programa de Estudio de Preescolar vigente (MEP, 2014) mediante una consulta en profundidad a representantes de seis grupos de actores centrales que abarcan autoridades ministeriales, dos niveles de asesoras, directores de centros educativos, docentes y coordinadoras de carreras universitarias de educación preescolar. Estos actores conocen mejor que nadie el tema pues se ocupan de él a diario en la medida que ejecutan distintas tareas vinculadas al nivel educativo que nos ocupa.

Es un tema importante porque al sistema educativo nacional debe interesarle profundizar en los factores que pueden estar incidiendo en la aplicación exitosa (o no) del Programa de Preescolar, así como en las relaciones que existen entre estos distintos actores del sistema y cómo ellas influyen en los espacios en los cuales el Programa debe aplicarse. Para estimar el impacto real del cambio de Programa – si se avanza por el camino deseado, a qué ritmo, y con qué dificultades, si las hubiera—hay que acercarse a lo que ocurre en la vida cotidiana de las regiones y centros educativos. Tal acercamiento es el que busca la presente investigación al recoger la visión y experiencia directa de un conjunto de actores pertinentes.

La investigación se propuso alcanzar los siguientes objetivos:

- Comparar las visiones y posiciones sobre el Programa de Preescolar vigente en general y, de la lectoescritura inicial en particular, que tienen seis grupos de actores: (a) autoridades del MEP, (b) asesoras nacionales, (c) asesoras regionales, (d) directores de centros educativos, (e) docentes en servicio y (f) coordinadoras de carreras universitarias de educación preescolar.
- Identificar los principales desencuentros o “cuellos de botella” dentro de esa cadena que pudieran obstaculizar una implementación exitosa del Programa en los próximos años.
- Identificar puntos de acuerdo entre los actores de la cadena que puedan ser claves y potenciarse para elaborar estrategias por parte del MEP a fin de mejorar el proceso de implementación del Programa.
- La consulta abarcó dos planos:
- La aplicación efectiva del Programa de Preescolar, en conjunto.
- La aplicación efectiva de la Unidad IV “Comunicación, expresión y representación” (con su novedad de trabajo sobre conciencia fonológica y el

énfasis en actividades de lectura a los niños, comprensión de escucha, enseñanza de vocabulario, enseñanza de letras, etc.). Es lo que la literatura especializada llama *lectoescritura o alfabetización inicial o emergente*.

La Unidad IV se analiza por separado porque aborda una temática que el Estado de la Educación ha venido tratando en sus Informes anteriores del 3 al 6 (2011 a 2017) y desea darle seguimiento. Esta opción temática no implica restarle importancia a las demás Unidades, que se ocupan de otras dimensiones del desarrollo infantil. Por el contrario, se valora la visión comprehensiva e integral del Programa vigente. (Estado de la Educación 5, 2015).

Sujetos y metodología de la investigación

La recolección de la información se basó en dos estrategias: un conjunto de *entrevistas en profundidad* a los seis grupos de sujetos de investigación y *cuatro grupos focales* con los tres grupos de sujetos más numerosos, a saber, asesoras regionales, directores de centros educativos y maestras.

Las *entrevistas en profundidad* fueron realizadas por Ana María Rodino con base en cuestionarios-guía elaborados al efecto. Se confeccionó un cuestionario-guía común a los seis actores consultados, con algunos ajustes mínimos en las preguntas según la función o labor específica de cada actor. Las mismas guías se utilizaron en los grupos focales (Ver ejemplo en Anexo 1).

Las personas entrevistadas fueron elegidas a partir de un listado de actores proporcionado por el Departamento de Educación de la Primera Infancia del MEP (denominación que a partir de 2018 sustituye a la de Departamento de Educación Preescolar). En el caso de las asesoras regionales, directores/as de centro y maestras se procuró seleccionar a personas que hubieran expresado en actividades anteriores del Estado de la Educación o del MEP opiniones discrepantes sobre la marca del Programa de Preescolar, para tratar de diversificar más las opiniones recogidas. Cada entrevista duró entre 2 horas y 2 horas 30 minutos y todas ellas se grabaron.

Los *grupos focales* estuvieron a cargo de Ana Jimena Vargas. Se hicieron cuatro sesiones, dos con asesoras regionales; una con docentes, y una con directores, tanto de Jardines de Niños independientes como adjuntos a escuelas primarias, de la región de Desamparados. Esta región se escogió porque en investigaciones previas del Estado de la Educación se había observado un nivel de implementación menos robusto que en otras y se quiso indagar más a fondo las razones de tal situación (Vargas, 2018).

La duración de las sesiones osciló entre 1 hora 30 minutos y 2 horas y también fueron grabadas. Para controlar el sesgo que se suele producir en los grupos focales hacia las opiniones de los panelistas más vocales, al inicio de cada sesión se pidió a las participantes que llenaran en forma individual un cuestionario con las principales preguntas que luego se les plantearían en la sesión grupal. No hubo diferencias importantes entre las respuestas individuales y grupales en las sesiones con asesoras y con las docentes de Desamparados, pero sí hubo una importante diferencia en la sesión con el grupo de directoras/es. Seis de ellos se abstuvieron o indicaron no tener suficiente información para responder las preguntas del cuestionario individual, principalmente las referidas a la Unidad IV. Aunque los cuestionarios eran anónimos, por la discusión posterior se pudo concluir que esta situación estuvo relacionada con el tipo de Jardín de Niños que supervisaban: quienes dirigían Jardines de Niños independientes tendían a conocer mejor el Programa, en tanto que los/las de Jardines anexos argumentaban con frecuencia que no se les dio suficiente capacitación o expresaban las opiniones que les daban sus docentes.

El número de actores consultados se indica en el Cuadro 1. Para la redacción del presente Informe se analizaron e integraron los productos de ambas estrategias.

Cuadro 1

Número de actores consultados según niveles y estrategias de consulta

	Autoridades	Asesoras Nacionales	Asesoras Regionales	Directores	Maestras	Universidades	Total	
Entrevistas en profundidad		2	9	2	1	2	7	23
Grupo Focales		--	--	18	12	12	--	42
Total		2	9	20	13	14	7	65

a/ Las universidades consultadas fueron las tres públicas y cuatro privadas que ubican una importante cantidad de sus graduadas en los cargos que concursa el MEP, a saber: Universidad Nacional; Universidad de Costa Rica; Universidad Estatal a Distancia; Universidad Latina; Universidad Hispanoamericana; Universidad La Salle y Universidad Florencio del Castillo.

Fuente: Elaboración de J. Vargas y A.M. Rodino integrando información de entrevistas y grupos focales.

Resultados

Acuerdos o puntos de encuentro entre los actores educativos

En la presente sección se exponen y explican los puntos de acuerdo que esta investigadora reconoció a partir del análisis minucioso de los abundantes aportes que hicieron los actores consultados, tanto en las entrevistas en profundidad como en los grupos focales.

Hay que aclarar que las coincidencias identificadas entre los actores sobre el Programa y su aplicación pueden referirse tanto a aspectos positivos como negativos, sean sobre el documento en sí o sobre su puesta en práctica. Lo importante es que todos los actores consultados coinciden respecto a ellas, que son una buena cantidad y que son muy relevantes. Este es un resultado alentador porque revela que hay acuerdos significativos en la cadena de actores educativos y sugiere acciones estratégicas que atiendan a situaciones que ellos ya identificaron. Se abren así mayores posibilidades de sinergias entre distintos grupos de actores y, por lo tanto, de colaboración exitosa entre ellos.

Las opiniones recogidas se expresan aquí de manera focalizada y priorizadas según el grado de repetición con que las plantearon los participantes consultados. Se procuró hacer una integración de los muchos aportes recogidos, evitando caer en casos o anécdotas particulares y en el típico “listado de factores”, donde todas las opiniones se mezclan sin discriminar su importancia ni el nivel de coincidencia entre quienes las emiten, lo cual no ayuda a comprender claramente las situaciones o problemas bajo análisis y, después, a enfrentarlas.

En algunos casos se cuantificaron las repuestas obtenidas, pero con una simple intención ilustrativa, que no tiene valor estadístico pues la presente investigación no es cuantitativa. También como ilustración de los juicios emitidos se reproducen algunas citas literales, a veces dentro del texto y a veces separadamente, indicando siempre su fuente.

El cambio del Programa de Estudio de Preescolar era necesario y fue oportuno y pertinente.

La amplia mayoría de actores consultados coincidió con que el cambio del Programa de Preescolar era necesario (ver Cuadro 2) y lo expresaron de manera muy enfática. El principal argumento fue que los programas anteriores eran muy

viejosi y fragmentados y que habían quedado obsoletos para satisfacer los intereses y necesidades de la niñez actual, muy diferente de la de hace dos décadas, sobre todo por su nivel de estimulación y su exposición a gran cantidad de información y a las nuevas tecnologías. También estaban desactualizados respecto a los avances científicos en el campo del desarrollo infantil y las neurociencias.

Cuadro 2

Grado de acuerdo con la necesidad de cambio del programa de preescolar

Autoridades	Asesoras Nacionales	Asesoras Regionales	Directores	Maestras	Universidades	TOTAL
2 de 2	9 de 9	20 de 20	11 de 13	9 de 14	7 de 7	58 de 65

Fuente: Elaboración de J. Vargas y A.M. Rodino integrando las respuestas de las entrevistas y los grupos focales.

También se señaló repetidamente que el cambio había sido oportuno y pertinente porque la práctica de los anteriores programas se había mecanizado totalmente. La anterior propuesta metodológica del juego-trabajo se había desnaturalizado, quedando reducida a un “jugar por jugar”, sin objetivos ni direccionalidad pedagógica. Las docentes hacían siempre lo mismo, sin innovar ni crear, pues se encontraban muy instaladas en una zona de confort que no les pedía hacer nada nuevo. En palabras de una Coordinadora Universitaria, *“el cambio fue un llamado de atención: ¿qué está pasando aquí?”*

“El cambio era absolutamente necesario. Muchas docentes lo pedían. Con los programas anteriores no pasaba nada, había mucha inercia. Había maestras que ni siquiera los conocían: lo que hacían eran jugar por jugar. Sus interpretaciones y prácticas eran individuales.” (Asesora Nacional)

“Los niños jugaban sin objetivo, el trabajo de las docentes era mecánico. Se había entrado en un estado de confort” (Asesora regional)

“El preescolar se había convertido en un servicio asistencial de cuidado más que en un proceso educativo” (Asesora regional)

“Los niños que tenemos en las aulas son una generación totalmente diferente a la que era en el programa anterior, por lo tanto, sus necesidades y características son diferentes” (Maestra)

“El nuevo Programa exige mucho porque los niños ahora no son iguales.”

El nuevo Programa satisface sus necesidades. Y también viene a profesionalizar a las docentes de preescolar, que, en nuestro país, a nivel social estamos menospreciadas.” (Maestra)

Complementando la opinión mayoritaria sobre la necesidad y pertinencia del cambio de Programa, se indagó sobre el nivel de compromiso efectivo de los actores con la aplicación de tal cambio. También una mayoría considerable se expresó positivamente (Cuadro 3).

Cuadro 3
Nivel de compromiso declarado con el cambio de programa

	Autoridades	Asesoras Nacionales	Asesoras Regionales	Directores	Maestras	Universidades	Total
Alto	2 de 2	9 de 9	13 de 20	9 de 13	10 de 14	7 de 7	50 de 65
Intermedio	---	---	7 de 20	2 de 13	4 de 14	---	13 de 65
Bajo	---	---	---	1 de 13	---	---	1 de 65
No	---	---	---	1 de 13	---	---	1 de 13

contesta

Fuente: Elaboración de J. Vargas y A.M. Rodino integrando las respuestas de las entrevistas y los grupos focales.

El Programa en sí tiene muchos méritos: es actualizado e innovador, adoptó un buen enfoque pedagógico e introdujo cambios importantes en el proceso educativo que favorecerán el aprendizaje.

Un segundo punto de encuentro muy marcado entre los distintos actores educativos es reconocer las virtudes del Programa vigente, que se señalan como muchas y variadas. El Cuadro 4 sintetiza las menciones recogidas, ordenándolas por frecuencia.

Cuadro 4

Cambios más relevantes introducidos por el programa vigente (Total de menciones)

Cambios	Autori- dades (2)	Ases. Nacion. (9)	Ases. Reg. (20)	Direc- tores (13)	Maestras (14)	Universi- dades (7)	Total
Replantea la práctica pedagógica (metodología es por procesos, con niveles, con metas establecidas, con un planeamiento progresivo; más elaborada y organizada, con acciones y procedimientos intencionados)	1	4	5	7	7	1	25
Potencia la evaluación (individualizada y con instrumentos desarrollados para este propósito; se transmite a familia)	2	1	9	4	3	2	21
Contempla más la participación de los niños, sus necesidades e intereses (al proponer los temas de discusión)	---	2	4	6	5	2	19
Integra mejor los aprendizajes (procesos educativos secuenciales están entrelazados)	1	1	3	1	1	4	11
Profundiza el proceso de desarrollo de niños/as y el logro de habilidades (cada momento desarrolla una habilidad; se conceptualiza como aprenden los niños; se desarrolla el pensamiento y funciones ejecutivas)	1	2	6	---	---	2	11

Exige mayor reflexión e investigación de las docentes (deben analizar su práctica pedagógica, ser más creativas, leer más y mantenerse más actualizadas)	---	4	4	---	2	1	11
Contenidos más claros y profundos (mayor coherencia; incluye tres niveles de complejidad)	---	1	4	---	--	2	7
Cambia la ambientación (potencia ambientes de aprendizaje; aulas más despejadas; hay más orden)	2	---	3	---	1	1	7
Énfatiza el lenguaje oral y lectoescritura inicial (introduce y motiva al lenguaje escrito a manera de proceso)	---	2	1	1	1	1	6
Cambian recursos y materiales (se renuevan y actualizan; los que se usan cumplen una función pues se relacionan con el tema tratado)	---	----	2	---	2	1	5
Enfatiza el planeamiento (mucho más estructurado y demanda mayor tiempo de elaboración)	---	---	3	1	---	---	4
Potencia el rol de la familia (articulación de maestra con familia y comunidad)	2	1	---	---	---	1	4
Organiza la jornada de trabajo (la estructura por momentos; no la deja a la improvisación)	---	1	2	---	--	---	3
Articula el preescolar con primer grado de primaria	1	1	---	---	---	1	3

Posibilita que un docente trabaje 2 años con los niños (unifica programa y facilita seguimiento)	---	---	1	---	1	---	2
Potencia los ambientes de aprendizaje y las interacciones (tanto docente-niño/a como del niño/a con la sociedad, la cultura y el medio)	1	---	---	---	---	---	1
Incorpora la tecnología como recurso de aprendizaje	1	---	---	---	---	---	1

Fuente: Elaboración de J. Vargas y A.M. Rodino integrando las respuestas de las entrevistas y los grupos focales.

Al preguntar sobre la existencia de posibles vacíos en el Programa, la mayoría de los consultados no los encuentra, sino que, por el contrario, cree que el documento es muy abundante en contenidos y actividades pedagógicas. No obstante, algunos señalaron ciertos aspectos que a su juicio deberían haberse incluido de forma más explícita o bien que deberían reforzarse. Esto no representa discrepancias serias sobre el Programa, sino más bien matices en el conjunto de una evaluación predominantemente positiva.

Entre los aspectos por incorporar o fortalecer se mencionaron los siguientes (cada mención es individual, a menos que se indique lo contrario):

- Trabajo con otros idiomas: habría que renovar el programa de inglés y estudiar la posibilidad de incluir otro idioma, tal vez francés. (Autoridad)
- Incluir los fundamentos de la neurociencia en los procesos cognitivos claves para el aprendizaje de los niños. (Asesora Nacional)
- Desarrollar en qué consisten exactamente los ambientes enriquecidos y las interacciones positivas entre las docentes y los niños y entre los mismos niños. Además, cómo son claves en la mediación docente y cómo son esenciales para el aprendizaje. (Asesora Nacional y Universidad)
- Recuperar contenidos y objetivos referentes a la educación musical que estaban considerados en los programas anteriores. (Asesora Regional)
- Orientar a las docentes sobre cómo trabajar con niños que llegan a preescolar con problemas de lenguaje, como articulación o escaso vocabulario. (Asesora Regional)
- Considerar el caso de los niños talentosos. El Programa se preocupa por la diversidad y contempla tres niveles de competencia de los alumnos, pero se ubica siempre donde está la mayoría, sin considerar a los niños talentosos (Asesora

Reg.)

- Visibilizar más el juego, especialmente el juego libre. En los programas anteriores todo era juego libre, pero ahora este aspecto ha desaparecido porque todo es muy estructurado, todo se planifica. Hay que recuperar el equilibrio entre juego direccionado y libre. (Dos Universidades)
- En Unidad IV, poner énfasis en la literatura infantil. Así como está se desvanece. (Universidad)
- Desarrollar mejor los procesos de desarrollo del pensamiento lógico-matemático, por ej. la construcción del concepto de número. (Universidad)
- Explicar mejor como conducir el seguimiento individualizado de los niños (Universidad) y cómo trabajar con grupos heterogéneos –de Interactivo más Transición. (Universidad)

Los puntos arriba señalados no implicaron pedir cambios al texto del Programa, pero sí considerar mecanismos para enriquecerlo o profundizarlo, lo cual se podría hacer por medio de capacitaciones docentes o de materiales de apoyo docente. En la discusión, varios actores indicaron que la riqueza del actual Programa hace mucho más evidente la necesidad de ampliar la escasa jornada actual del Preescolar. (3:30 horas, en el mejor de los casos, en centros escolares de jornada regular). Si tomamos en cuenta las sugerencias para incorporar nuevos contenidos u objetivos, la necesidad de la ampliación de jornada se vuelve urgente.

La Unidad IV “Comunicación, expresión y representación” es muy buena, con contenidos completos y actualizados y representa un avance importante para la educación preescolar.

La Unidad IV, que aborda el desarrollo del lenguaje con inclusión de la lectoescritura inicial o emergente, fue objeto de consulta particular como una forma de dar seguimiento a un área específica del desarrollo infantil que el Estado de la Educación ha venido analizando desde su Informe 3 (2011). En este sentido, todos los actores educativos concuerdan mayoritariamente que el Programa hace un buen tratamiento de la misma y le reconocen los méritos que se sintetizan en el Cuadro 5 a continuación.

Cuadro 5

Cambios más relevantes introducidos por la Unidad IV (Total de menciones)

Cambios	Autori- dades (2)	Ases. Nacion. (9)	Ases. Reg. (20)	Direc- tores (13)	Maestras (14)	Universi- dades (7)	Total
Introduce la conciencia fonológica	---	4	8	---	4	4	20

Explicita el desarrollo del proceso de alfabetización inicial y erradica temores y mitos sobre ella	1	4	5	---	4	4	18
Fomenta la lectura a los niños/as y la comprensión de lectura	---	1	7	1	1	4	14
Fomenta la escritura inicial (producción textual)	---	2	7	1	---	1	11
Desarrolla todas las habilidades lingüísticas	1	3	3	---	2	---	9
Da importancia a la expresión oral y la escucha	---	3	---	---	2	2	7
Favorece los ambientes letrados (aulas se convierten en ambientes enriquecidos para el desarrollo del lenguaje)	---	1	2	---	---	2	5
Incluye enfoque de lenguaje integral (lenguaje como herramienta de comunicación)	---	1	---	---	3	1	5
Facilita la articulación con primer grado	---	---	3	---	---	2	5
Fomenta enriquecimiento del vocabulario	--	3	---	---	---	---	3
La metodología de trabajo	---	---	2	---	---	---	2
Se articula con las otras unidades del Programa	---	---	2	---	---	---	2

Fuente: Elaboración de J. Vargas y A.M. Rodino integrando las respuestas de las entrevistas y los grupos focales.

En síntesis, la opinión extendida sobre la Unidad IV es muy buena: se la considera más integradora de los procesos del lenguaje que en programas anteriores, muy completa y muy atractiva para docentes y niños. Especialmente entre los actores que más conocen la Unidad (asesoras y maestras) se repite la percepción de que ella, por introducir y motivar a los niños/as a la lectoescritura, permite superar un viejo problema del Preescolar: cómo lograr una transición fluida a primer grado. Por su parte, el grupo de directores/as fue el que menos comentó sobre esta pregunta (la mitad no respondió la pregunta), particularmente quienes dirigen

escuela con jardines de niños anexos.

No se hicieron recomendaciones para incorporar nuevos contenidos, aunque sí se anotaron varias advertencias para tener en cuenta al abordar los contenidos existentes:

- Hay que asegurar que el desarrollo del lenguaje se comprenda y se lleve a la práctica de aula tal como fue concebido: respetando lo lúdico, articulando la introducción al componente letrado con el juego, sin academizar ni formalizar su enfoque. En realidad, la mayoría considera que el Programa es muy claro en este sentido: le abre la puerta al docente para trabajar el lenguaje y le permite estimularlo, promoverlo, pero nunca le pide que enseñe a leer convencionalmente. Lo que ocurre es que algunas maestras suelen leer de manera simplista, como si se estuviera en el extremo opuesto al del programa pasado, cuando no se podía ni acercarse a los niños a las letras. Según señaló una Asesora Nacional, *“por el vacío histórico desde el programa anterior, las docentes se enfrentan a la Unidad IV con grandes incomprensiones y falencias”*. Esto es lo que hay que desterrar.
- Se requiere ampliar el desarrollo y el abordaje metodológico de cada uno de los contenidos de la Unidad –no solo del más novedoso como la conciencia fonológica— porque *“la comprensión que las docentes hacen de cada uno de ellos es muy superficial y se desaprovecha la inmensa posibilidad de llevarlos a la práctica. En la práctica se reflejan los estereotipos que la docente posee de las habilidades lingüísticas”* (Asesora Nacional)
- Se debe enfatizar que las cuatro destrezas lingüísticas (de escucha, habla, prelectura y escritura) deben trabajarse de manera integrada, para evitar que las docentes las trabajen por separado y disociadas entre sí.
- Hay que tomar conciencia de un problema mucho mayor y de tipo estructural, que va más allá del Programa, pero condiciona cómo éste se aplique, en especial la Unidad IV: la escasa cultura de leer de las docentes. Una Asesora Nacional sintetiza bien la opinión mayoritaria: *“no leen ni los documentos oficiales”*. Por ello, es imperativo trabajar para fortalecer su cultura lectora tanto como sus habilidades lingüísticas en general, a fin de que puedan enseñárselas a los niños/as.

“Es una unidad riquísima” (Asesora regional)

“Los objetivos están bien fundamentados para desarrollar los procesos iniciales de alfabetización -lectura, conciencia fonológica y la escritura-.” (Asesora regional)

“Yo motivo continuamente a las docentes que superviso a tomar

conciencia sobre la necesidad de realizar lectura en las aulas todos los días” (Asesora regional)

“Me gusta y aplico la conciencia fonológica. Es una de las mejores herramientas para la lectoescritura (Maestra)

“Es de las unidades con contenidos más importantes... Se abarcan muy bien los temas básicos para el proceso inicial de lectoescritura” (Maestra)

Sin negar los méritos del Programa, su implementación enfrentó graves dificultades por algunos problemas de instrumentalización del propio documento, sumados a una capacitación del MEP apresurada e ineficaz. Persisten desconocimientos y dudas.

En cuanto al documento del Programa en sí, las críticas apuntan no a los contenidos sino a ciertos formatos de procedimientos que en él se establecen y que no existían en el pasado, en especial el *formato del planeamiento didáctico*. Se lo considera engorroso, rígido, poco claro y que requiere excesivo tiempo y esfuerzo de trabajo a las docentes para integrar todos los elementos. A partir de estos problemas, los reclamos docentes y gremiales no se hicieron esperar.ⁱⁱ

Si bien el entonces Departamento de Preescolar del MEP elaboró adicionalmente una Guía docente del Programa (MEP, 2015) y un conjunto de Directrices nacionales y enfatizó la capacitación a docentes en servicio en el tema del planeamiento, a la fecha aún siguen sin entenderse del todo sus principios básicos. Distintas asesoras regionales y maestras los interpretan de manera diferente, por lo cual planean de manera desigual.

Los consultados observaron que ésta y otras dificultades más acotadas en cuanto a procedimientos (por ej., cómo “calzar” los intereses de los niños en la planificación docente, ambientar el aula o evaluar de manera individualizada) podrían haberse prevenido si se hubiera realizado un *plan piloto* del Programa, antes de lanzarlo a todo el país. Sin embargo, muchas de las personas consultadas dijeron entender el momento y las circunstancias políticas que impidieron realizar tal pilotaje, a saber, la premura que hubo que imprimirle a la aprobación en la proximidad de elecciones nacionales y un posible cambio de Administración que pudiera poner en riesgo la reforma curricular.

“[Encuentro carencias] más que en el Programa, en herramientas que ayuden a las docentes a operacionalizarlo, a instrumentalizarlo. (Autoridad)

“[el Programa] tiene una fundamentación válida, pero es demasiado mecanicista y estructurado cuando se llega directamente a la planificación y es lo que las docentes resienten. La planificación, más que generar la operacionalidad de la complejidad del aprendizaje, lo que genera es la complicación de cómo realizar las estrategias y eso sí es un vicio que nace desde el Programa”. (Asesora Nacional)

“Mis docentes se quejan todo el tiempo sobre lo que duran haciendo el pre-planeamiento y el planeamiento” (Directora)

Como agravante de las dificultades apuntadas, el proceso de capacitación nacional de docentes que ejecutó la Dirección de Preescolar del MEP fue precipitado en el tiempo y desigual en su metodología en las distintas partes del país.ⁱⁱⁱ Se señaló que el modelo de capacitación tuvo errores de diseño pues usó en parte el polémico método de capacitación “en cascada”, que consiste en brindar capacitación a grupos pequeños de personas, las cuales después asumen el rol de capacitadores de nuevos grupos y así sucesivamente hasta cubrir todos los niveles deseados. También varió a las personas capacitadoras según las regiones, lo cual incidió en que se manejaran concepciones dispares acerca del Programa; sufrió cambios constantes de orientaciones sobre la marcha, en especial sobre cómo elaborar el cuestionado formato de planeamiento y brindó poco o ningún acompañamiento posterior, entre otras debilidades que aumentaron las confusiones tanto entre asesoras regionales como entre docentes. Coinciden los actores consultados que la capacitación oficial no logró plenamente que el Programa se comprendiera, se internalizara y se implementara a cabalidad de modo uniforme en el país.

“¿Faltó algo [en la capacitación]? Llegar a los supervisores regionales y directores de centros educativos, porque se trabajó más con los docentes de manera directa.” (Autoridad)

“La estrategia de implementación y asesoría al final se convirtió en un proceso de cascada y la información no llegó igual para todas.” (Asesora Nacional)

“Se requería de un proceso más pausado y participativo de Asesoras

Regionales y docentes, para que se sintieran parte y se apropiaran del mismo.” (Asesora Nacional)

“Todavía hoy estamos pagando los platos rotos de haber hecho la implementación a la carrera” (Asesora Regional)

Es importante notar que las opiniones sobre la capacitación oficial de todos los actores consultados para esta investigación coinciden plenamente con los resultados de una evaluación que realizaron el propio MEP y el Instituto de Desarrollo Profesional Docente, IDP, con asesoras regionales y docentes a comienzos de 2017. La última conclusión de ese informe es indiscutida:

“En general, tanto las asesorías regionales como las docentes muestran satisfacción con la reforma curricular, no así con el proceso de implementación”.

(MEP e IDEP, 2017, p.58)

El MEP reaccionó ante las dificultades de aplicación y adoptó algunas buenas prácticas que mejoran la situación. Lo mismo hicieron algunas Direcciones Regionales. Sin embargo, sin acompañamiento permanente, la implementación uniforme y correcta del Programa sigue siendo un desafío pendiente.

Ante las protestas docentes y gremiales de 2015 y 2016 que podían entorpecer la reforma curricular de Preescolar, el MEP reaccionó con una serie de estrategias dirigidas a clarificar, asesorar y apoyar a las docentes con el fin de resolver sus dudas. (Ver Estado de la Educación 6, p.112-113 con base en Rodino, 2016). Actualmente, al momento de la presente investigación (Setiembre 2018), muchos actores consultados reconocen que la aplicación del Programa nunca se frenó sino que fue un proceso que variaba en el tiempo: las confusiones y controversias surgieron con fuerza al principio, cuando se conoció el documento, pero fueron reduciéndose gradualmente a medida que el MEP las iba aclarando y muchas asesoras regionales y maestras tomaban la iniciativa de consultar a sus superiores, informarse, estudiar y buscar soluciones en la práctica.

En el marco de este proceso que no se ha detenido, durante 2018 se concretaron nuevas iniciativas del MEP focalizadas en atender problemas específicos. Según muchos de los actores consultados, ellas tuvieron éxito o son prometedoras en cuanto a satisfacer las necesidades docentes pendientes. Se destacan tres, en distintas etapas de desarrollo.

Una es la *ventana única de consulta*. Se trata de un servicio de información y asesoría unificado que se brinda a través de una dirección web a la cual pueden acudir sobre todo los docentes, pero también otros actores educativos con cualquier pregunta. La maneja una docente muy experimentada trabajando con el Departamento de Educación de la Primera Infancia. Ella analiza la consulta, la contesta directamente si es competencia del MEP sede central, o la redirecciona si le compete a una Dirección Regional, y después le da seguimiento para verificar que haya quedado definitivamente aclarada o resuelta. Se destaca como detalle interesante que, al principio, este servicio fue usado básicamente por las docentes para preguntar cómo llenar las nuevas planillas o formatos del Programa, pero para mediados de 2018, cuando pasó el momento de crisis, esas consultas bajaron mucho y en cambio subieron las consultas de los padres y madres de familias, interesados en informarse sobre nuevos aspectos administrativos o técnicos.

Otra iniciativa que ya se puso en práctica en 2018 es la elaboración, por parte del Departamento de Educación de la Primera Infancia junto con el Instituto de Desarrollo Profesional, de un primer *curso virtual de capacitación docente sobre lectoescritura*. La tarea de capacitación a distancia sobre temas sustantivos que había introducido el nuevo Programa, en particular asociados a la Unidad IV, estuvo inicialmente a cargo de la organización Amigos del Aprendizaje, ADA, y la Universidad Estatal a Distancia, UNED, las cuales fueron contratadas al efecto por el MEP. Pero la reducción de presupuesto obligó a suspender las contrataciones externas, por lo cual esa responsabilidad fue asumida internamente.

Una tercera propuesta muy innovadora que se terminará de desarrollar en 2018 nació de la iniciativa de una maestra de preescolar de la región Alajuela. Su propósito fue contribuir a resolver la principal queja sobre el Programa mediante la simplificación del procedimiento de planeamiento. La docente buscó ayuda técnica especializada en informática a fin de que, con base en su experiencia pedagógica, permitiera construir una herramienta *en línea para facilitar la elaboración del planeamiento didáctico*. Acudió a una compañía local de desarrollo de software, la cual acogió su solicitud e hizo el diseño de la herramienta en forma gratuita como una contribución de responsabilidad social empresarial. Una vez lista, la herramienta fue presentada al MEP para ser revisada por su Dirección de Informática de Gestión y aprobada por las autoridades a efectos de colocarla en la web a disposición de todas las docentes del nivel preescolar del país.

A nivel de Direcciones Regionales también se citan buenas prácticas. En Los Santos las capacitaciones abarcaron, además de las maestras, a directores de centro, supervisores de circuito y asesoras regionales de otras áreas disciplinarias con el objetivo de posicionar la educación preescolar en la región. Además, se sentaron

asesores de Matemáticas, Estudios Sociales, Ciencias y Español con Preescolar para cruzar contenidos a fin de ayudar al diagnóstico inicial de niños que entran a primer grado sin haber cursado preescolar. Crearon una herramienta electrónica que les da contenido procesado y correlacionado y sugerencia de estrategias y actividades.

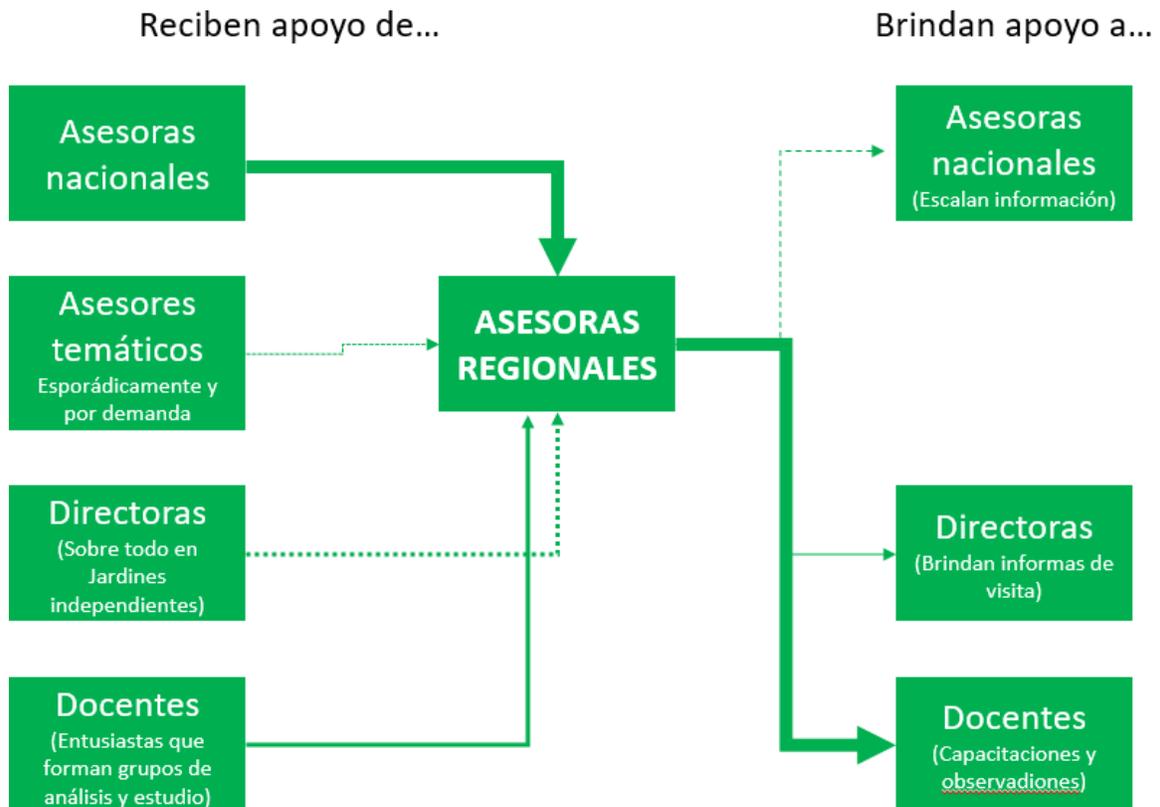
Alguna asesora comentó su experiencia positiva dando capacitaciones con aulas modelo para practicar y reafirmar formas de trabajo. Varias consideran que las capacitaciones a grupos pequeños de 20 a 25 educadoras (no en cascada) es el formato que mejor funciona. Otras han organizado pequeños grupos de estudio con docentes comprometidas y entusiastas para compartir experiencias de aplicación exitosas. También, alguna coteja las versiones que manejan las distintas docentes para ir unificando criterios dentro de su región.

Las respuestas propositivas del MEP y de algunas asesoras regionales frente a las dificultades de implementación identificadas no significa que los problemas hayan desaparecido o estén cerca de hacerlo. Si bien bajó mucho la tensión inicial, como se verá en la próxima sección del Informe subsisten diferencias muy marcadas de aplicación del Programa entre distintas regiones, centros educativos y aulas del país que se deben corregir. Aumentar y optimizar la forma de llegar de manera directa a los docentes para conocer y mejorar su práctica de aula –y hacerlo de manera sistemática y permanente– es un factor crítico que no se ha logrado concretar plenamente aún en el sistema educativo nacional.

Para visualizar en líneas generales las relaciones y apoyos que los participantes de los grupos focales manifiestan haber recibido y brindado durante el proceso de implementación del Programa (figuras 1, 2 y 3).

Figura 1

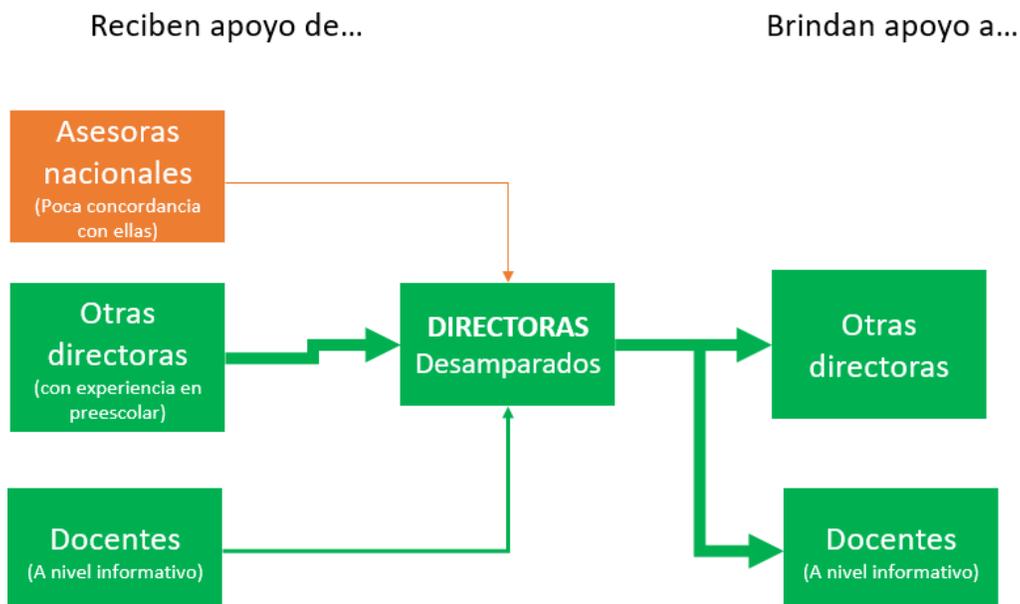
Apoyos recibidos y brindados por asesoras regionales ^{a/}, según los grupos focales



a/ el grosor y continuidad de las líneas denota la intensidad de la relación. El color verde asigna una valoración positiva a los apoyos. El color anaranjado asigna una valoración mixta.

Fuente: Vargas, 2018.

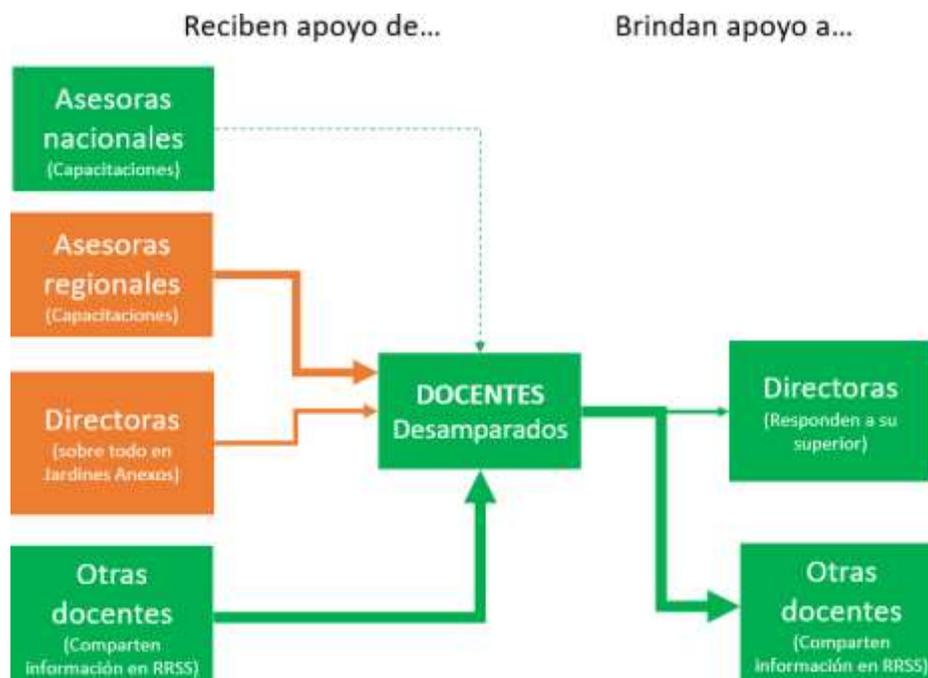
Figura 2
Apoyos recibidos y brindados por directoras ^{a/}, según los grupos focales



a/ el grosor y continuidad de las líneas denota la intensidad de la relación. El color verde asigna una valoración positiva a los apoyos. El color anaranjado asigna una valoración mixta.

Fuente: Vargas, 2018.

Figura 3
Apoyos recibidos y brindados por docentes ^{a/}, según los grupos focales



a/ el grosor y continuidad de las líneas denota la intensidad de la relación. El color verde asigna una valoración positiva a los apoyos. El color anaranjado asigna una valoración mixta.

Fuente: Vargas, 2018.

Las carreras de Educación Preescolar de universidades públicas y privadas consultadas incorporaron rápidamente los principales cambios del nuevo Programa y actualmente la mayoría reformó o está en proceso de reformar sus planes de estudio de manera acorde. Su actitud expresa es de colaboración con el MEP.

La consulta a siete universidades que ofrecen la carrera de Educación Preescolar, tres públicas y cuatro privadas, arrojó un resultado esperanzador. Se constató que todas reaccionaron con rapidez y de manera positiva al cambio del Programa de Preescolar y empezaron procesos para adaptar a él los Planes de Estudio de sus carreras. Expresaron ser conscientes de que las universidades deben conocer y prepararse para los cambios que propone el MEP por su carácter de empleador – aunque observan que en la actualidad no es el único, pues hay demanda de sus graduadas por parte de otras instituciones y sectores, como los preescolares de escuelas privadas, la Red de Cuidoy ONGs de atención de niños mucho menores, incluso bebés. En este sentido, su perfil ocupacional se está ampliando.

La transformación de los planes de estudio universitarios para adecuarse al nuevo Programa de Preescolar se concentró primero y prontamente en aquellos cursos de carrera relacionados con aspectos de la educación preescolar donde se habían introducido mayores transformaciones (el mayor ejemplo fue el del planeamiento, que tanto preocupó a las docentes en servicio como a las futuras, quienes son la mayoría del alumnado universitario). Tales cursos fueron algunos teóricos, como el de “Planeamiento Didáctico”, y también los de “Práctica Profesional”, pues las alumnas que hacían prácticas debían acomodarse al nuevo modelo de planificación usado en las escuelas. Después, en un segundo momento las universidades pasaron a revisar más detenidamente el Plan de Estudio completo de la carrera a fin de analizar y concretar todas las modificaciones necesarias, tanto en materia de cursos como de orientaciones pedagógicas.

Este proceso en dos momentos o etapas se observa con mayor claridad en las universidades privadas. Explican que se ven obligadas a actuar así porque intentar de una sola vez una reforma global de su Plan de Estudio es muy complicado y lento. Esto se debe a que para ellas un Plan de Estudio total o mayoritariamente nuevo debe pasar por CONESUP y este proceso puede durar entre 4 y 5 años. Su mejor estrategia, entonces, fue introducir rápidamente las transformaciones más urgentes –ya que tienen la facultad de modificar hasta un 30% de su currículo sin pasar por CONESUP– y después encarar con más tiempo un proceso de revisión completa.

Respecto a contenidos de desarrollo del lenguaje y lectoescritura inicial, todas las universidades manifiestan tenerlos incluidos en su plan de estudio actual o haberlos incluido en la propuesta del plan que están elaborando. Algunas dijeron que esos contenidos existían desde antes de la aprobación del Programa de Preescolar en 2014, pero sin incluir en detalle el concepto de conciencia fonológica, ahora central en el Programa. Estas manifestaciones son auspiciosas porque indican que se reconoce la importancia de la temática y se la está incorporando en la formación inicial de docentes. No obstante, a criterio de la presente investigadora es necesario verificar en qué grado y con qué rigurosidad científica y pedagógica se está produciendo ese fenómeno. Ello solo podrá hacerse por medio de un análisis directo de los programas de estudio de las asignaturas universitarias que abordan el desarrollo del lenguaje en todas las carreras de preescolar del país, sean de universidades públicas o privadas.

Además, las coordinadoras universitarias declaran haberse organizado desde que salió el Programa de Preescolar para difundirlo y ofrecer espacios de capacitación (charlas, jornadas, conferencias, talleres) a sus alumnas, sus graduadas y a otras docentes interesadas sobre los cambios introducidos. Tuvieron y tienen actividad intensa en este sentido.

No obstante, algunas universidades –en especial privadas–observan que no tienen vínculos fluidos con el MEP porque éste no les informa ni las consulta institucionalmente. Creen que el MEP privilegia las relaciones con las universidades públicas o con algunas de sus profesoras, excepto cuando existen vínculos de tipo personal con alguna institución superior privada. Un comentario resume su preocupación:

Parecería que las universidades que tienen vínculos con el MEP es por relación personal (amistad, exalumna, etc.) Pero [el acercamiento con todas las universidades] no debería ser una cuestión accidental, aleatoria, sino una política del MEP. (Universidad privada)

En síntesis, al momento de la investigación todas las universidades habían modificado total o parcialmente sus planes de estudio o estaban en proceso de hacerlo para responder al nuevo Programa de Preescolar; brindaban capacitación extra-curricular al respecto e insistían en su voluntad de cooperar con el sistema educativo público en la transformación del nivel preescolar. Esto sin negar que el MEP no es el empleador exclusivo de sus graduadas ni el único referente para construir sus currículos. Todas admiten que sus nuevos Planes, aprobados o en rediseño, se han desplazado desde *educación preescolar* hacia un enfoque más amplio de *educación de la primera infancia*. No hay aquí contradicción, pues el propio MEP ha adoptado la misma perspectiva.

Desacuerdos o desencuentros entre los actores educativos

Al momento de identificar los desacuerdos o desencuentros más visibles dentro de los actores consultados se observaron dos fenómenos significativos. En primer lugar, que estos “cuellos de botella” donde se entraban los procesos de aplicación del Programa no son divergencias entre distintos actores (por ej. entre autoridades y asesoras o entre asesoras y maestras) sino más bien al interior de ciertos niveles de actores. En concreto se aprecian en tres niveles, que son los más cercanos al trabajo de aula: están dentro de los grupos de (a) asesoras regionales, (b) directores de centros y (c) maestras.

En segundo lugar, es evidente que tales desencuentros no son simples diferencias de opinión sobre tal o cual aspecto del Programa sino algo mucho más serio: diferencias en cómo ejecutan el Programa. En otras palabras, *estos actores discrepan entre sí en su práctica educativa*, o sea, en cómo ejercen sus labores cotidianas. Tales diferencias tal vez nacieron originalmente de distintas opiniones sobre el Programa, pero por falta de flexibilidad y adaptación de los actores se han “cristalizado” o “endurecido”, y hoy constituyen discrepancias profundas de conductas profesionales, las cuales –dadas las responsabilidades que cada grupo tiene en el proceso educativo– repercuten de manera negativa en el trabajo de aula, en forma directa o mediada. Refuerzan dudas, confusiones y obstáculos a la implementación y ponen en riesgo su avance.

A continuación, veremos cómo “desacuerdan” o “se desencuentran” o “discrepan” los actores dentro de los tres niveles citados.

Las asesoras regionales manejan y ofrecen a las docentes a su cargo criterios dispares sobre cómo implementar el Programa y difieren mucho entre sí en cuando a su trabajo de acompañamiento individualizado a las docentes.

Todas las consultadas –incluidas las propias asesoras regionales– advierten que hay una gran variación en las orientaciones que ellas brindan a las maestras a su cargo porque difieren en cómo interpretan el Programa, en particular los aspectos nuevos y que más dudas despiertan (por ej. planeamiento, evaluación ambientación de las aulas, conciencia fonológica). Cada una entendió a su modo la capacitación del nivel central del MEP y luego maneja su región también a su modo, sin que haya coordinación o unificación de criterios sobre cómo ejecutar los contenidos del Programa entre las 27 que trabajan en el país.

Si se les pregunta de manera directa alegan que el nivel central no cumplió a cabalidad su rol de capacitador y guía de la implementación, o que lo hizo de manera insuficiente y modificando constantemente la información, de tal modo que no fue consistente en el tiempo. Consideran que algunos ajustes realizados después de las primeras capacitaciones contradicen información anterior o suscitan nuevas dudas que no siempre se resuelven ágil y oportunamente puesto que no parece haber un canal oficial con la última versión de las cosas. Por eso, ellas actúan según su mejor criterio.

Una asesora experimentada añadió que la figura del Director Regional es clave para apoyar u obstaculizar la labor de la asesora. Si embargo, las reuniones del MEP con ellos no son efectivas: son teóricas cuando deberían ser talleres de sensibilización y capacitación, porque la mayoría sigue creyendo que Preescolar es *“para hacer bodoquitos”* y lo desvaloriza. Ellos son figuras de mando en la región y todo debería canalizarse a través suyo. Sin embargo, ni el Viceministerio Académico ni la Dirección Curricular tienen línea de mando sobre ellos porque dependen del Viceministerio de Planificación y de la Dirección de Gestión y Coordinación. Esta aparente desarticulación entre el área académica (asesoras nacionales, regionales y docentes) y el área administrativa (direcciones regionales y directores de centro) es un desfase que se tiene que corregir para potenciar el impacto de la política curricular en el aula.

Las inconsistencias de la capacitación oficial y las interpretaciones divergentes de las asesoras regionales se difundieron y magnificaron porque asesoras, directores/as y maestras se comunican no solo con sus compañeras de región, sino también con colegas de otras regiones por medio de las redes sociales (Facebook y grupos en WhatsApp). El intercambio de experiencias que, en sí mismo, es una práctica docente buena y enriquecedora, se volvió aquí contraproducente porque amplificó las discrepancias y aumentó la confusión. Se coincidió en señalar que *“en cada región se habla otro idioma con respecto al programa y se hacen las cosas diferentes”*.

Otra diferencia sería entre las asesoras regionales es que muchas capacitan y asesoran, pero no hacen acompañamiento individualizado ni supervisión. Ellas mismas lo reconocen, argumentando que no pueden hacerlo por exceso de docentes a su cargo. Muchas maestras no reportan ni una visita de la asesora regional a su aula en períodos de varios años, a menudo más de una década. Lo confirman directoras y coordinadoras de carreras de Preescolar –estas últimas muy informadas porque están en estrecho contacto con las escuelas debido a las prácticas profesionales de sus alumnas.

Es cierto que el sistema tiene una gran distorsión respecto a la cantidad de maestras

que cada asesora regional debe supervisar según el tamaño y densidad poblacional de su región. Nótese que 4 regiones tienen asignadas menos de 100 maestras; 9 tienen entre 101 y 200; 6 entre 201 y 300; 6 entre 301 y 400, mientras 1 región tiene más de 400 (Heredia) y otra más de 600 (Alajuela). No se puede garantizar similitud de seguimiento y supervisión docente en tales condiciones.

“Diferentes regiones están haciendo las cosas diferentes. Una docente que pasa de una región a otra debe reaprender constantemente y a veces, debe desaprender lo aprendido para aplicar cosas contradictorias”
(Asesora regional)

“A estas alturas, lo que prevalece es un teléfono chocho” (Asesora Regional)

“No ha habido suficiente acompañamiento a las docentes en contenidos que hay que mediar y estrategias de enseñanza” (Asesora Regional)

“En estos momentos, las distintas regionales planifican distinto. Unas piden una cosa y otras, otra. Todas marchan por distintos caminos. No es que deban ser idénticas, pero por lo menos ir en una dirección similar”.
(Universidad)

“El principal insumo de las maestras son las visitas de las asesoras regionales, que en la práctica no las hacen. Cuanto más retirada es la zona, la calidad de la educación es menor, a pesar de que es donde más se necesita.” (Universidad)

Las/los directores de centros educativos difieren en su conocimiento y compromiso con la aplicación del Programa de Preescolar según sea que tengan a su cargo centros de preescolar independientes o dependientes de escuelas primarias (anexos).

Existe una actitud muy diferente entre los directores/as de centros de preescolar independientes y los de centros anexos o dependientes de escuelas primarias en cuanto a su involucramiento y compromiso con el Programa de Preescolar, que se puede atribuir a que sus respectivos estudios y sus responsabilidades de supervisión son distintas.

El director/a de un Jardín de Niños independiente –mayormente una directora– tiene formación en educación preescolar y solo supervisa aulas de nivel preescolar pues su centro no comparte infraestructura ni recursos con otra institución o niveles escolares; el director/a de Jardines dependientes está formado en

educación primaria y supervisa todas las aulas de su institución de primaria que incluye, además, como anexo, un aula de preescolar. El segundo tiene un pobre conocimiento sobre el nivel preescolar –y una valoración similar. Su atención y compromiso tienden a concentrarse en el nivel primario. Estos últimos son amplia mayoría pues, según datos de 2016, representan un 94% de los 2946 centros educativos del país que reciben niños de preescolar (Fernández, 2016). El fenómeno es conocido por el MEP, pero poco se ha hecho para corregirlo.

En las capacitaciones del MEP no participaron todos los actores del sistema, habiendo sido especialmente crítica la omisión de los directores de centros escolares. Asesoras regionales y maestras opinan que esta ausencia contribuyó a exacerbar no solo la diversidad de versiones y opiniones sobre el Programa, sino también la tensión que deben manejar las docentes para conciliar las diferencias de criterios entre lo que les indican sus jefes inmediatos (los directores/as) y las asesoras regionales.

Aquellos directores de centro prescindentes o indiferentes al nivel preescolar inciden negativamente en la implementación del Programa en varios sentidos. Lo más citados por asesoras, maestras y coordinadoras universitarias fueron (a) la revisión meramente superficial que realizan del planeamiento didáctico para cumplir con el requisito formal, pero sin aportar guía o apoyo a la aplicación en el aula, porque no conocen el Programa ni les interesa y (b) la fuerte tendencia a asignar a las maestras de Preescolar cantidad de tareas extra-aula (administrativas, comisiones, grupos de festejos, etc.) que les quitan tiempo a sus responsabilidades docentes.

Durante la investigación hubo evidencias de este rol disminuído o desdibujado de gran parte de los directores. Por ejemplo, se observó una importante diferencia entre las respuestas escritas y las declaradas durante el grupo focal: por escrito hubo más expresiones de valorización del Programa, mientras que en la discusión varias personas se inhibieron y destacaron sus falencias, repliegue que se generó porque los directores/as más expresivos sobre el tema coincidían en su valoración negativa del Programa y los demás, menos informados o autónomos, se plegaron.

Además, en el grupo focal de directores, seis participantes se abstuvieron o indicaron no tener suficiente información para responder preguntas del cuestionario individual, en particular las referidas a la Unidad IV. Aunque los cuestionarios eran anónimos, por la discusión posterior se pudo observar que esta situación se relacionaba con el tipo de Jardín de Niños que supervisaban: las directoras de Jardines independientes tendían a conocer más aspectos del Programa, en tanto que las/los de Jardines anexos mencionaban con frecuencia que no se les dio suficiente capacitación o expresaban las opiniones que les decían

sus docentes sobre el Programa.

Durante las entrevistas se dio otro hecho, en sí mismo anecdótico pero sugerente de la falta de compromiso de algunos de estos actores con el tema. Una de las dos personas invitadas era directora de un Jardín de Niños independiente y la otra, director de una escuela primaria de Curridabat con un Jardín anexo. La primera colaboró con entusiasmo. El segundo aceptó dar la entrevista, pero el día acordado no se presentó, sin haberse excusado de antemano ni explicar después su ausencia.

La investigación empírica internacional señala que para el buen desempeño de los sistemas educativos es crítico el rol de *liderazgo académico del director/a de centro*. Concluye que es el segundo factor en importancia, después de la efectiva instrucción en el aula por parte de los maestros (Barber & Mourshed, 2007; Barber, Chinezi & Mourshed, 2010).

En Costa Rica, una investigación realizada para el Estado de la Educación 4 arrojó tres hallazgos relevantes, pero poco felices sobre la gestión de los directores/as. Uno, que, si bien todos reconocen la importancia de la supervisión, en la práctica el ejercicio de esta función es muy variable y depende del interés y el tiempo disponible de cada uno. Dos, que hay distintas opiniones sobre lo que se debe observar en el aula, lo cual se relaciona estrechamente con los intereses particulares y la formación profesional, así como también si dirigen centros de preescolar, dependientes o independientes. Tres, que hay una gran diversidad en cuanto a la forma de supervisar y su periodicidad. Esta actividad resulta más difícil en las instituciones anexas que en las independientes y las privadas, un tema que requiere atención del MEP. La investigación expresa dudas sobre las prioridades y propósito de los directores/as y si ello efectivamente está generando avances hacia el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa. (Estado de la Educación 4, 2013, p. 124-5; Chávez Álvarez, 2012) Por su parte, la presente investigación muestra que, para la aplicación del Programa de Preescolar, en la mayor parte de los casos, este actor clave se vuelve irrelevante o directamente disruptivo, obstaculizador.

“El nivel de involucramiento de los directores, especialmente de los de Jardines de Niños Anexos, es variable. Algunos ni se han enterado del cambio, otros intervienen imponiéndole, a las maestras de preescolar, actividades que no les competen -por ejemplo, involucrándolas en comisiones o en actividades de ornato para efemérides o actos cívicos que no tienen relación con los contenidos del programa” (Asesora Regional)

“En algunos casos los directores no tienen la documentación del programa a mano y no tuvieron capacitación, pero intervienen decidiendo que una maestra se quede dando [el ciclo] Materno, en lugar de seguir adelante con su grupo, porque dicen que ‘es muy buena con los más chiquitos’.” (Asesora Regional)

Las maestras de preescolar en servicio difieren considerablemente entre sí en cuanto a su competencia, actitud y compromiso para leer, analizar, investigar y aplicar el Programa vigente.

Las coincidencias sobre este punto son totales. Sin duda, sería irreal suponer que un colectivo de más de 5600 docentes actuara de manera uniforme, sin que se percibieran diferencias en su labor debido, por ejemplo, a su personalidad o experiencia laboral. Pero lo que aquí se observa es mucho más profundo y serio. Se trata de prácticas docentes que se desfasan o entran en abierta contradicción con los lineamientos teóricos y/o metodológicos del Programa. Una buena cantidad de maestras no saben, no pueden o no quieren entender y aplicar las disposiciones contenidas en él.

Como ilustración, las asesoras regionales indican que en sus visitas han encontrado instrumentos de evaluación en blanco o incompletos, lo que quiere decir que las docentes los están llenando a posteriori y de memoria. También notan que hay docentes que incumplen con la dinámica establecida en la Guía Docente (MEP, 2015) sobre los ambientes de aprendizaje y que no se están trabajando todas las habilidades que se deberían trabajar, en especial las que tienen que ver con espacios externos (por ejemplo, cuando salen a recibir a los padres de familia). Sobre la Unidad IV, observan que no siempre se trabaja en forma integrada con las demás unidades y contenidos.

Las coordinadoras universitarias que supervisan las prácticas profesionales notan que, a pesar del cambio del Programa, muchas maestras siguen haciendo lo mismo que antes. Parece que son indiferentes al cambio y, como no hay seguimiento, se sienten tranquilas de seguir con sus antiguas rutinas. Ante la falta de uniformidad de criterios lo que se observa en la práctica es una implementación “híbrida” del programa: el pre- planeamiento y el planeamiento se realizan según los lineamientos del programa vigente, mientras que la práctica pedagógica está divorciada de estos. En las aulas se decantan por una aplicación parcial del planeamiento o por una reversión hacia las prácticas que solían realizar con el programa anterior (por ejemplo, el trabajo de socialización, la aplicación de la

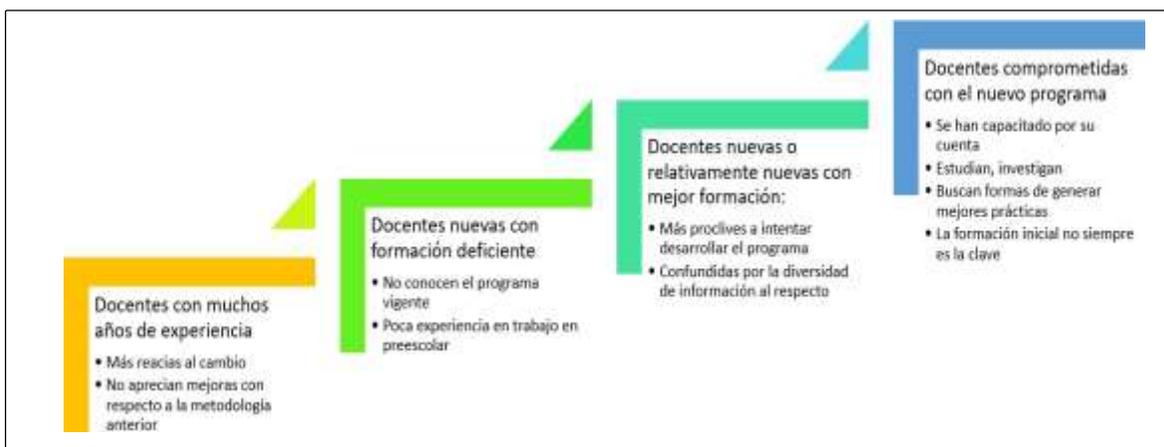
metodología juego-trabajo o la utilización de materiales antiguos).

En síntesis, coinciden los actores consultados, a la fecha la implementación del Programa a nivel de aula puede considerarse, en promedio, apenas “regular” y su efecto “relativo”. No se trata de que en todas partes se aplique de manera defectuosa o limitada, sino que hay un amplio rango de variabilidad entre docentes, sin estándares comunes de aplicación.

Una autoridad que monitorea todo el territorio nacional sugiere una escala de docentes que están funcionando a distintos niveles o en distintas etapas: *“unas maestras entendieron el Programa y lo implementan; otras están entendiéndolo poco a poco; otras apenas están asimilando su lógica y otras se resisten a incorporarlo”*. Según una Coordinadora universitaria, *“hay alrededor de un 15% de gente interesada y comprometida que va adelante sola; el grueso lo intenta, pero no tan decididas ni comprometidas; luego hay otro 15% que se niega y se aferra a lo que hace, sin molestarse por salir de su zona de confort.”*

En la misma línea, a partir de los grupos focales se construyó un esquema de posicionamiento docente basado en su experiencia, formación y compromiso (ver figura 4). Las participantes subrayaron que parece haber una brecha generacional: las maestras con más años de experiencia son las más reacias a adoptar el programa y hasta cierto punto *“han liderado la resistencia”*, en tanto que entre las más jóvenes se observa una mayor apertura a ir adaptándose.

Figura 4
Situación de las docentes según experiencia, formación y compromiso



Fuente: Vargas, 2018.

De las prácticas docentes más desfasadas con el actual Programa, dos casos son especialmente dignos de atención.

Uno, el de las docentes que fueron nombradas después de las capacitaciones del MEP y por lo tanto no las recibieron, ni reciben seguimiento o asesoría. Están solas y desorientadas, lo que también se explica por las insuficiencias de su formación – pues los programas universitarios que cursaron son anteriores o simultáneos al nuevo Programa y todavía no lo contemplaron. El caso es relevante porque todos los años se produce una renovación de docentes de preescolar, de modo que hay que prever su inducción y capacitación básica.

“Hay docentes que llegan con muy poca preparación y sin haber visto nunca el nuevo programa y otras que sí tienen formación y experiencia, pero con los movimientos de las contrataciones, vienen con la forma de hacer las cosas de otras regiones, donde se habla un idioma distinto”.
(Asesora regional)

“No todas las maestras lo aplican [al Programa] como debería ser. Al no haber orientaciones claras, cada una operacionaliza como lo entiende.”
(Universidad)

“El programa ha evidenciado las deficiencias de las docentes”
(menciones en todas las sesiones de grupo focal)

El otro caso es el de las docentes con una mala actitud –generalmente las que tienen muchos años de antigüedad y están próximas a pensionarse. Muestran poca disposición a asumir los cambios con iniciativa propia (decidirse a leer, estudiar, preguntar, prepararse más) y ningún compromiso, interés o voluntad de salir de su zona de confort. Son las más resistentes a cualquier cambio en sus prácticas.

“La verdad es que yo me he encontrado ya a varias que tienen el planeamiento del nuevo programa con la metodología vieja” (Asesora Regional)

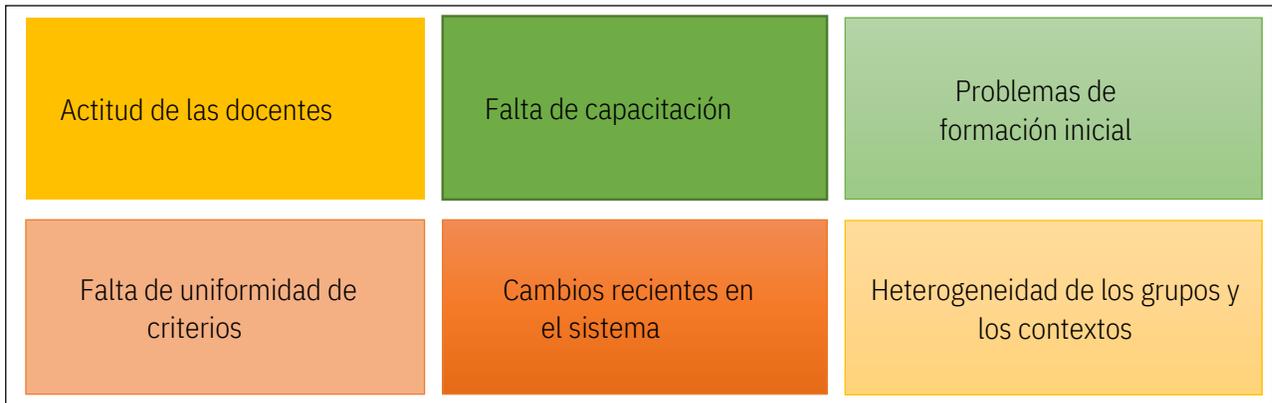
“Pocas docentes realmente se esfuerzan por implementar el programa como debe ser” (Asesora regional)

“Al final de cuentas una termina dándole la vuelta a la redacción [del planeamiento] para que las cosas calcen en el plan y en la minuta”
(Docente)

“En realidad, los niños se adaptan. El problema somos nosotras...”
(Docente)

En este momento surgen interrogantes inevitables: ¿por qué está siendo tan difícil para el sistema educativo y le lleva tanto tiempo poner en práctica una reforma curricular que todos los actores consideran necesaria y de calidad?; ¿qué barreras u obstáculos conspiraron y siguen conspirando contra su adecuada aplicación? Esto fue lo que se preguntó a las personas consultadas. Sus variadas respuestas pueden agruparse en algunas categorías principales, que se resumen en figura 5.

Figura 5
Tipo de barreras que impiden la correcta implementación el programa



Fuente: Vargas, 2018.

Aclaremos, ante todo, que la figura sólo destaca las barreras que fueron mencionadas, sin implicar que todas sean de igual importancia. ¿Qué incluye cada categoría según las personas consultadas?

- *Actitud resistente de las docentes.* Se incluyen aquí falta de compromiso, temor al cambio, muy poca inclinación a la lectura y al estudio (no investigan ni se actualizan), desmotivación o inseguridad, aún para hacer consultas a las asesoras regionales.
- *Falta de capacitación.* Como ya se mencionó, las sucesivas capacitaciones oficiales que se dieron diferían unas de otras, a veces en forma significativa, por lo que incluso dentro de una misma región unas docentes procedían de una forma y otras de otra.
- *Problemas de formación inicial.* Se observa que se contratan docentes mal preparadas, que no conocen el Programa actual y con poca o ninguna experiencia de aula. La cantidad de universidades en el país conduce a una diversidad de perfiles de egreso e incluso, a veces, de carencia de perfil.
- *Falta de criterios unificados.* No hay coincidencia sobre cómo ejecutar los contenidos del Programa. Diferentes regiones operan en forma distinta, las capacitaciones se fueron modificando, no fueron consistentes en el tiempo, y las orientaciones que las maestras reciben de instancias superiores tampoco

- siempre lo son. Además, hay pocos materiales para su consulta.
- *Cambios recientes en el sistema.* Se citan algunas variaciones recientes en la normativa que, aunque en sí mismas son positivas pues apuntan a la universalización del preescolar, según directoras y docentes les generan más presión: reducción de la edad de ingreso (de 4 años y 3 meses a 4 años cerrados) y ampliación de la matrícula en el grupo Interactivo II (de 4 a 5 años). Se menciona que en algunos centros crearon limitaciones de infraestructura y forzaron a trabajar con una tercera jornada diaria, todavía más reducida que la habitual.
 - *Heterogeneidad de los grupos y los contextos.* Se destacan dos aspectos que tienden a complicar el manejo de los grupos: las crecientes diferencias que observan en el nivel de estimulación que trae el alumnado desde sus hogares (en manejo del lenguaje, uso de tecnología, nivel de madurez y capacidad de socializar) y las diferencias en los contextos socio-culturales (ya sean de poblaciones indígenas o de zonas con alta incidencia de violencia, pandillas y narcotráfico, como ocurre en Desamparados).

La larga lista de problemas u obstáculos que señalan, sobre todo las maestras, a menudo se percibe, según otros actores y algunas de las mismas docentes, como un “sacudirse” responsabilidades laborales atribuyendo culpas a muchos factores externos a ellas mismas. No obstante, es importante observar que cuantitativamente predomina el primer factor citado: la variable más reiterada es la *actitud resistente de las docentes*.

Como los participantes expresan, esta variable no depende de la formación inicial ni de las capacitaciones del MEP: es una limitación de vocación y de espíritu profesional, que debería prevenirse al momento de seleccionar al personal ingresante examinando tanto sus competencias intelectuales y metodológicas para la docencia como sus competencias emocionales y actitudinales para ejercerla a cabalidad. Esta variable también debería enfatizarse en la formación inicial. Y lo más interesante es que lo marcaron varias de las coordinadoras universitarias de carreras de preescolar.

“Se necesita que las docentes estén motivadas, empoderadas, tomen la iniciativa” (Asesoras nacionales)

“La clave de éxito de un estudiante no es el Programa, sino el trabajo del docente y su compromiso.” (Universidad)

Una variable importante es ¿cuánto la docente está preocupada por lo que tiene que hacer? No siempre las docentes tienen esa actitud de identificación con su quehacer, de compromiso –de cualquier

universidad que vengan.” (Universidad)

“Existe necesidad de fortalecer el perfil de formación docente en el aspecto ético, de actitud, de valorar los cambios, tener iniciativa y generar innovación”. (Universidad)

Conclusiones y discusión

En síntesis, de los resultados obtenidos surge que el actual Programa de Estudio de Preescolar se encuentra, al momento, en una situación ambivalente. Por un lado, tiene un alto grado de acuerdo y reconocimiento de parte de los actores educativos, tanto por haber sido necesario y pertinente como por sus méritos propios, pero por otro lado enfrenta problemas de implementación en la práctica de aula en muchas partes del país.

Según se desprende del análisis de nuestros informantes experimentados, la implementación se atasca o se obstruye en tres niveles claves del sistema educativo:

- *Asesorías regionales.* Quienes constituyen la principal correa de transmisión desde las autoridades centrales hacia el resto del sistema educativo se han transformado en una línea cortada que, en lugar de hacer fluir la comunicación, la interrumpe. El rol de las asesorías regionales de acercar entre sí, acompañar y fortalecer la labor docente que busca el nuevo Programa contribuye, en cambio, a dispersarla, dejarla librada a su suerte y, como resultado final, debilitarla.
- *Direcciones de centro educativo.* La autoridad institucional más cercana a las maestras de preescolar no muestra una conducta profesional uniforme y coherente. La mayoría de los directores, en particular los de Jardines de Niños anexos, esquiva su rol de liderazgo y supervisión y se desentiende de las maestras, dejándolas actuar a su libre (y poco informado) criterio. Esto cuando no interfiere directamente con las docentes, demandándolas para realizar tareas ajenas a su función.
- *Docentes de aula.* Las maestras, cuya enseñanza en las aulas es el primer factor que impacta en el aprendizaje infantil, el más determinante (Barber & Mourshed, 2007; Barber, Chinezi & Mourshed, 2010), exhiben una enorme variabilidad de prácticas pedagógicas. En lugar de esforzarse por interpretar y cumplir las políticas públicas curriculares expresadas en Programa de estudio, actúan según su propio “saber y entender”, que es muy distinto según sea su

formación inicial, experiencia, edad y, sobre todo, su actitud de compromiso con su trabajo.

Con tales desajustes, bloqueos o “ruidos” en distintos componentes del sistema, es muy difícil que éste funcione eficazmente tal como fue concebido. A tres años ya del lanzamiento y puesta en marcha del Programa de Preescolar vigente existe una cacofonía de versiones sobre cómo deben desarrollarse de manera apropiada sus contenidos y su metodología.^{iv}

Los desafíos de la implementación

Una corriente de estudios en el campo de las ciencias sociales y la educación se ocupa precisamente de este problema, que es bastante frecuente en los modelos o programas de intervención socio-educativa complejos y que cubren una vasta extensión, sea geográfica o en el número de agentes ejecutores. En particular, estudia el caso de aquellos programas que se proponen introducir innovaciones basadas en la investigación. Se la conoce con el nombre de *fidelidad de la implementación* y proporciona muchos aportes útiles para comprender y hacer frente a los problemas que se han identificado en esta investigación. (Ver Recuadro 1)

Recuadro 1

¿Qué es la fidelidad de la implementación?

Cualquier modelo o programa de intervención –científica, social o educativa– es un ensamblaje coherente y sistemático de prácticas. Por *fidelidad de la implementación* se entiende la correspondencia que debe existir tanto en la ejecución apropiada de las prácticas específicas del programa en cuestión como en la coordinación efectiva de todas las prácticas que deben coordinarse. (Center of Innovation & Improvement, 2009-2010).

Un buen ejemplo que esta corriente ha estudiado son los programas comprensivos de reforma escolar. De ellos surge que solamente cuando las prácticas reales se implementan de manera acabada según lo establecido por el programa, entonces podemos esperar resultados positivos. La implementación siempre es decisiva. (Blase & Fixen, 2005).

Justamente se habla de *fidelidad* cuando las estrategias de contenido y metodología del programa educativo al que nos referimos se cumplen de la manera en que fueron diseñadas y en que se espera que se ejecuten, con precisión y

consistencia. Cuando esto no ocurre, el resultado es una brecha de implementación. El fracaso de una o muchas escuelas para calzar en su lugar los principales elementos de un programa puede ser consecuencia de un entrenamiento inadecuado de su personal o de la falta de voluntad del personal para abandonar anteriores programas o prácticas con las que se sentían a gusto.

Por eso, una vez que las autoridades han seleccionado un programa, deben poner cuidado en preparar al personal para aplicarlo proporcionándole capacitación, oportunidades de hacer prácticas y entrenamiento directo en el terreno o en servicio, según se necesite. (Guldbrandsson, 2008)

La investigación ha identificado *ejes de implementación* los cuales, si se les presta atención, aumentan las posibilidades de que un programa educativo pueda aplicarse con éxito. Estos ejes incluyen elementos como observaciones regulares de la puesta en práctica con medidas de intervención cuando es necesario. (Wallace et al., 2008; Fixen, Naoom, Blase & Wallace, 2007)

El monitoreo continuo es crítico para asegurar que el programa se continúe aplicando tal como se diseñó y para evaluar su impacto en el aprendizaje del estudiantado. La evaluación constante de la implementación también es crítica para identificar dónde está el problema cuando el impacto positivo esperado no ocurre: si está en el programa en sí mismo o en la forma en que se lo implementó.

Esos *ejes de implementación* pueden formularse como principios de acción para controlar la implementación de programas educativos a nivel del Estado o distrito educativo:

- Cuando se diseña o selecciona un nuevo programa, considerar de antemano las posibles dificultades de implementación y estar listo para enfrentarlas.
- Proporcionar capacitación comprehensiva y materiales de apoyo para el personal, con posibilidades de práctica docente y retroalimentación correctiva incorporada en el plan de capacitación.
- Desarrollar “controles de calibración” que los maestros puedan usar para monitorear su propia implementación.
- Incluir a los directores de centros educativos en la capacitación, poniendo énfasis en cómo debe funcionar el programa en la práctica de modo que ellos puedan brindar monitoreo efectivo y retroalimentación constante sobre la marcha.
- Desarrollar un plan para monitorear la implementación del programa que incluya recolección de datos, observación del programa mientras se pone en práctica, análisis de los datos y planificación de cómo se podrían abordar

situaciones que se desvían de las metas o parecen marchar a la deriva.

- Usar los datos recolectados en nuevos estudios para identificar las posibles razones por las que el programa no funcionara como se esperaba. (Center of Innovation & Improvement, 2009-2010, p.82)

La literatura observa que la implementación no ocurre toda de una vez. En realidad, es un proceso que por lo general le lleva a una organización de 2 a 4 años para completarlo y que pasa por diferentes etapas. También supone un conjunto de componentes centrales que trabajan juntos para llevar a la práctica y sostener el uso efectivo de las intervenciones innovadoras. Tales componentes interactúan y se compensan entre sí (Fixsen, Naoom, Blase y Wallace, 2007). (ver figura 6).

Hay evidencia de que cuanto mejor se conocen y definen los componentes centrales de un programa de intervención, tanto más rápido puede implementarse exitosamente la innovación. (Wallace, Blase, Fixsen, & Naoom, 2008; Protheroe, 2008). La figura siguiente los sintetiza.

Figura 6
Componentes centrales de la implementación



Fuente: Fixsen, Naoom, Blase y Wallace, 2007, p.7. Traducción A.M. Rodino.

La capacitación y acompañamiento del personal

Muchos resultados de investigación sobre fidelidad de la implementación en programas educativos que son aplicables al caso del Preescolar costarricense se refieren al componente de *capacitación del personal docente*. (Recuadro 1, figura 6)

En este sentido, está probado que la enseñanza teórica de aula (sean aulas universitarias o de cursos de actualización profesional) no es suficiente para asegurar que el personal docente desarrollará la capacidad de implementar efectivamente una innovación. La mayoría de las competencias pedagógicas pueden introducirse teóricamente durante un curso de capacitación, pero para que se internalicen deben ser puestas en práctica y ejercitadas en el terreno, mientras el docente está trabajando con sus alumnos, mediante el apoyo de un acompañante experimentado –llámesele instructor, facilitador o mentor.

Dado que la implementación de innovaciones sociales o educativas por lo general requiere cambios de conducta o de prácticas por parte del personal que las aplicará, los principales medios para lograr esos cambios desde los estadios iniciales de la implementación son la capacitación más el acompañamiento individual en servicio. (Fixsen, Naoom, Blase y Wallace, 2007). Este acompañamiento experto puede seguir distintos modelos, de los cuales los más conocidos son el del instructor o facilitador especializado en una disciplina (“coaching”) o el del mentor (mentoría).

Ambos modelos usan el mismo enfoque de apoyo individualizado y las mismas destrezas para capacitar, pero con algunas diferencias de procedimiento. El instructor o facilitador especializado (“coaching”) hace una labor de asesoría de tiempo corto y definido, que se enfoca en asuntos o áreas específicas de un trabajo profesional, con un plan dirigido alcanzar metas específicas de desempeño. La mentoría es una relación de larga duración, en la cual el mentor o mentora es una persona con más conocimientos y experimentada en el trabajo en cuestión, que apoya, aconseja y guía a otra que se encuentra empezando o menos avanzada, con el propósito de impulsar su desarrollo profesional en todos los aspectos. Pero más allá del modelo que se elija, lo esencial según concluye la investigación es que la capacitación docente debe hacerse siempre *situada en la práctica de aula* del docente (Wilson & Berne, 1999).

Joyce & Showers (2002) presentan evidencia de lo expuesto en un meta-análisis que resume 7 años de investigación sistemática sobre capacitación de maestros de escuela pública. Encontraron que la capacitación que consistía de teoría y discusión acompañada de demostraciones, práctica y retroalimentación, daba

como resultado que solo el 5% de los maestros utilizaran las nuevas destrezas en sus aulas. Pero cuando a ese tipo de capacitación se le añadía el acompañamiento en servicio se obtenían logros mucho mayores tanto en conocimiento como en la capacidad de los maestros para demostrar sus destrezas. Más importante aún, alrededor del 95% de los maestros usaban las nuevas destrezas en sus aulas con los estudiantes.

En 2016, el NIEER, Instituto Nacional de Investigación sobre Educación Temprana de los Estados Unidos, introdujo un nuevo estándar de calidad para la educación de la primera infancia que evalúa si los Estados tienen políticas públicas para apoyar la implementación de sus nuevos diseños curriculares. Este estándar se basa en la evidencia creciente de que el uso de modelos curriculares comprensivos e integrados y que además apoyan su implementación para asegurar fidelidad, tienen efectos positivos en el aprendizaje.

De los datos del período 2016-2017 surgió que, una vez que optaron por un currículo, la mayoría de los Estados brindó a sus docentes la oportunidad de participar en capacitación curricular oficial (61%) o en asistencia técnica sobre implementación curricular (67%). Unos pocos Estados proporcionaron acompañamiento en servicio a través de facilitadores (“coaches”) o mentores enfocados en la implementación curricular, mientras un 59% adoptó una serie de apoyos menos costosos como elaborar marcos curriculares detallados y colocar en la web recursos, materiales y videos-modelo de implementación (Weisenfeld, 2018).

Las dificultades de implementación vinculadas a la capacitación docente están presentes también en experiencias innovadoras en América Latina, aún en algunas de larga data y rigurosos controles. Ha sido el caso, por ejemplo, del programa de desarrollo profesional para maestras de pre-kínder y kínder *Un Buen Comienzo*, que desde hace una década se viene desarrollando en Chile con esfuerzo colaborativo entre el Ministerio de Educación, la Fundación privada Oportunidad y la Universidad de Harvard, EEUU.

Una evaluación del programa basada en un estudio aleatorio con un grupo de intervención y otro de control demostró que el principal problema era de implementación por parte de las docentes (Mendive, Weiland, Yoshikawa, & Snow, 2015). Sus principales conclusiones comprobaron que: (a) hubo impactos de moderados a grandes en la calidad del trabajo en las aulas pero ningún impacto en los resultados de aprendizaje de los niños; (b) a las maestras cuya calidad de interacción inicial era baja según las evaluaciones de línea de base realizadas, hubiera sido más eficaz pedirles un solo foco de intervención que múltiples focos; (c) las prácticas de enseñanza que son novedosas para las maestras son más

difíciles de implementar o cambiar que aquellas que les son familiares; (d) los resultados de aprendizaje infantil sugieren que una dosis acumulativa del programa a lo largo de 2 años consecutivos resultó en mayores logros en los niños/as y (e) era muy importante recolectar datos de implementación desde el inicio del programa a fin de monitorear su avance.

En lo fundamental, los resultados reafirman que cambiar las prácticas de las docentes es un proceso más lento y mucho más trabajoso que lo que habitualmente esperan quienes toman las decisiones de política pública educativa. (Mendive, Weiland, Yoshikawa, & Snow, 2015, p.13; Borko, 2004, Wilson & Berne, 1999) Sobre la base de estos hallazgos, el programa *Un Buen Comienzo* introdujo una serie de ajustes a la capacitación de sus docentes, a pesar que ya desde el inicio incluía el acompañamiento de “coaches”, y a la fecha ha comprobado resultados muy satisfactorios en los aprendizajes alcanzados por su población-meta. (Rosenzvaig Hernández; Castro Amenábar; Sepúlveda Olea; Marzolo Malagarriga y Fernández Zabala, 2017; Rolla, 2018).

Por su parte, el Ministerio de Educación de Ecuador, preocupado por mejorar los aprendizajes de lectura y escritura de los estudiantes de 1º a 4º grado de Educación General Básica en zonas y escuelas socio-económicamente vulnerables, emprendió hace un par de años el *Programa de Acompañamiento Pedagógico en Territorio, PAPT*, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. La estrategia del PAPT se orienta a mejorar el desempeño docente a través de apoyarlos con un sistema de mentoría en terreno. Los mentores acompañan a los maestros con apoyo pedagógico, retroalimentación y demostraciones de métodos y prácticas en el aula y a la vez orientan a las instituciones para cumplir con los estándares oficiales de calidad con el fin de consolidar una cultura escolar de mejora continua. (Olsen, 2018).

Además de la capacitación y acompañamiento docente, la implementación tiene otros componentes importantes: el *reclutamiento y selección del personal* y los *apoyos administrativos facilitadores*. (Ver Diagrama 6) Los autores observan que capacitar y guiar a los maestros en servicio funciona mejor cuando, por un lado, ellos/as tienen actitudes de buena disposición y colaboración, y las competencias pedagógicas para involucrarse plenamente y, por otro, cuando se cuenta con el pleno apoyo y participación de los administradores escolares. (Fixsen, Naoom, Blase y Wallace, 2007) Precisamente estos dos factores son deficitarios en el caso que estudió la presente investigación y no contribuyen a una implementación fidedigna del Programa de Estudio de Preescolar vigente. Se analizan a continuación.

El reclutamiento y selección del personal

Respecto al *reclutamiento y selección del personal*, muchos actores consultados señalaron limitaciones en la formación inicial y falta de experiencia de las maestras que el MEP contrata, lo cual no sorprende si consideramos que los criterios para designar a un/a docente para un puesto en el sistema educativo público se basan exclusivamente en su titulación. Es decir, no se realiza ninguna comprobación de su idoneidad por medio de pruebas, exámenes o concursos de conocimientos relacionados con el ámbito profesional respectivo, a pesar de lo establecido por el Art. 192 de la Constitución Política, el Art. 20d de la Ley de Carrera Docente, Estatuto del Servicio Civil, y la sentencia al respecto de 2012 de la Sala Constitucional. (Diálogo Interamericano, Estado de la Educación y BID. Informe de Seguimiento PREAL, 2018 p.28).

Esta es una necesidad de política pública docente que no puede seguirse posponiendo, porque asegurar una selección rigurosa de las futuras maestras de Preescolar es un requisito para la implementación con calidad del currículo vigente. Como nos alerta la investigación internacional, *“la calidad de un sistema educativo no puede ser superior a la calidad de sus maestros”* (Barber & Mourshed, 2007, pp 16 y siguientes).

Dentro del componente del reclutamiento y selección del personal, la investigación recogió también algunas críticas sobre la ausencia o la debilidad de los perfiles docentes que se manejan en este ámbito profesional, por lo menos en el caso de algunas carreras universitarias de preescolar, lo cual conspiraría contra una formación inicial sólida y completa.

Focalizándonos en el MEP, que es el principal empleador, hay que reconocer que el Programa vigente incluye un Perfil docente que detalla las características del personal *“que coadyuvan a potenciar el desarrollo integral de los educandos”* (MEP, 2014, pp. 26- 27; Estado de la Educación 5, p.96). Sin embargo, este perfil consiste en un listado restringido de 15 características, en efecto importantes, pero de un alto grado de generalidad, sin mayor explicitación conceptual o metodológica. Así expuesto resulta insuficiente para guiar una selección precisa y cuidadosa de postulantes, tanto como para dotar de contenido a las capacitaciones al personal en servicio.

Al respecto, es pertinente llamar la atención hacia una buena práctica que ya iniciaron varios países, que resulta inspiradora y digna de considerar: la elaboración de marcos de buen desempeño docente o de buena enseñanza. A

continuación, se hace una presentación breve a esta útil iniciativa a partir del “Marco de Buen Desempeño Docente” del Ministerio de Educación del Perú (2016). Se trata de un documento que aborda la calidad, pertinencia y eficacia del trabajo docente, en relación con su formación y con las condiciones del ejercicio de su labor. Fue producto de un proceso nacional de dos años de diálogo y concertación que buscó *“establecer un consenso respecto a lo que la sociedad y el Estado requieren de quienes ejercen la docencia en la Educación Básica, sea en escuelas públicas o en la gestión privada”*.

“Constituye un proceso de deliberación sobre las características de una enseñanza dirigida a que niñas, niños y adolescentes logren aprendizajes fundamentales durante el proceso de su educación básica y aspira a movilizar al magisterio hacia el logro de un desarrollo profesional permanente que garantice esos aprendizajes.

(...) Es una guía para la implementación de las políticas y acciones de formación, evaluación y desarrollo docente a nivel nacional”.
(Ministerio de Educación del Perú, 2016, pp. 2 y 3)

Después de describir los aprendizajes fundamentales esperados de los estudiantes de la Educación Básica Regular y las dimensiones de la profesión docente –específicas y compartidas con otras profesiones–, el documento plantea y analiza cuatro dominios o campos que agrupan un conjunto de competencias y desempeños profesionales que inciden favorablemente en el aprendizaje de los estudiantes (ver figura 7).

Figura 7
Los cuatro dominios del Marco de Buen Desempeño Docente



Fuente: Ministerio de Educación del Perú, 2016.

Dentro de cada dominio se explicitan las competencias o atributos docentes fundamentales y a continuación los desempeños profesionales que de ellas se derivan. La noción de “desempeño” es compleja pues incluye actuaciones, responsabilidades y resultados de la labor magisterial (ver figura 8)

Figura 8
Elementos del desempeño docente



Fuente: Ministerio de Educación del Perú, 2016.

La sintética descripción previa de las funciones y estructura de un marco de buen desempeño docente como el peruano, permite descomponer y profundizar el tradicional y genérico “perfil docente” que con frecuencia se menciona en planes o programas de estudio de distinto nivel educativo. Al mismo tiempo, permite enriquecer significativamente aquel esquemático “perfil”, transformándolo en una auténtica guía a partir de la cual se pueden diseñar programas (a) de capacitación docente (de pre-servicio o formación inicial y en servicio); (b) de acompañamiento y supervisión de la labor de aula, y (c) de evaluación del desempeño.^v

Los apoyos administrativos

Respecto al componente de *apoyos administrativos facilitadores* de la implementación (ver Recuadro 1, Diagrama 6), la literatura hace una serie de aportes útiles para el caso de las/los directores de centros en Costa Rica, quienes “se desencuentran” unos con otros según el tipo de Jardín de Niños que dirigen sea independiente o anexo. Estos segundos son los que se muestran menos preocupados y comprometidos con la introducción del nuevo Programa y más reacios a facilitar apoyo y supervisión a las docentes de Preescolar.

Reiteradamente se insiste en que muchos esfuerzos de implementación fallan porque alguien en la cadena de autoridad subestimó la amplitud o la importancia de la preparación previa a la implementación. Aquí juega un rol importantísimo el

director/a de centro educativo, a quien la literatura destaca no como un líder meramente administrativo, sino como un líder académico de su escuela. (Barber & Mourshed, 2007) El director/a de centro necesita enfrentar el problema de manera proactiva, aunque la iniciativa innovadora que se está implementando no sea exclusiva de su escuela, sino que abarque toda su región o todo el país. (Protheroe, 2008) En todos los casos el director/a debe formularse preguntas como las siguientes: ¿Fueron capacitadas a fondo todas las maestras? ¿Tuvieron tiempo para discutir y practicar los nuevos enfoques? Los otros miembros del personal de la escuela, ¿recibieron capacitación sobre cómo las nuevas prácticas se verían en el aula si se implementaran eficazmente? ¿Las prácticas educativas que yo como director/a observo se ajustan al patrón de cambio deseado? (Protheroe, 2008).

En pocas palabras, los directores/as deben tener un buen conocimiento del nuevo programa o estrategia que se ha adoptado; deben hacer un esfuerzo especial para observar lecciones en las aulas, sobre todo durante la fase inicial de la implementación, y deben “facilitar la fidelidad sin evaluación”. (Gunn, n.d.; Protheroe, 2008) Otro aspecto de su rol en relación con el trabajo de las docentes al implementar un nuevo programa o estrategia es crear oportunidades de evaluación formativa (es decir, durante el proceso), pues si se espera a final del año escolar para saber si se produjo un impacto positivo o no en el aprendizaje de los estudiantes ya es muy tarde. (Protheroe, 2008).

Así como más arriba nos referimos a la buena práctica del *Marco de Buen Desempeño Docente* (Ministerio de Educación de Perú, 2016), debemos hacer aquí una referencia paralela: también existe un *Marco de Buen Desempeño del Directivo* (Ministerio de Educación de Perú, 2014), con funciones y estructura similar al analizado para el caso de los actores docentes. Vale la pena insistir en que este documento es otra guía igualmente valiosa para orientar programas de capacitación de directores/as; de acompañamiento y supervisión de su labor al frente de los centros educativos y de evaluación de su desempeño como líderes tanto administrativos como académicos. He aquí una idea para inspirarse, aunque haciendo la aclaración que su aporte puede ser necesario, pero difícilmente suficiente si consideramos la escasa cultura de leer de los docentes, como fue reiteradamente señalado en el curso de esta investigación.

Para concluir, hay que reconocer que la ciencia y la práctica de la implementación se han desarrollado y a la fecha se sabe mucho sobre sus desafíos. Pero para superar de manera sostenible la riesgosa brecha entre investigación y práctica –o, en otras palabras, entre programación y puesta en marcha– debemos ser empíricamente sólidos en elegir nuestras *estrategias de implementación* tanto como lo somos en diseñar nuestras *iniciativas de intervención*. (Fixsen, Naoom,

Blase y Wallace, 2007). En el presente caso, léase los Programas de Estudio escolares.

Cabe recordar aquí una observación del Informe Estado de la Educación 5 (2015), que después de analizar positivamente el entonces nuevo Programa de Estudio de Preescolar, alertó:

“Contar con un nuevo programa de estudios bien investigado y diseñado, además aprobado por las máximas autoridades del sistema educativo es, sin duda, la condición necesaria y más importante para impulsar una reforma curricular en cualquier nivel sistema educativo formal. Sin embargo, todavía no es condición suficiente para volverla una realidad en las aulas. Queda por delante llevar a cabo un proceso sistemático, sostenido y articulado que garantice que todos los actores educativos involucrados en su puesta en operación conozcan sus actuales fundamentos, contenidos y lineamientos pedagógicos y sepan llevarlos a la práctica de manera acorde con los propósitos que los inspiraron. Este proceso se conoce como implementación del programa y nunca ocurre de forma espontánea, rápida ni sencilla.” (p.97)

Recomendaciones

El análisis de la información recogida durante esta investigación permite identificar un desafío que tiende dos dimensiones. Por un lado, está el desafío mayor, de carácter estratégico para la educación preescolar costarricense en el corto y mediano plazo, que es la implementación efectiva y eficaz del buen Programa de Estudio vigente. Por otro lado, se evidencian una cantidad de desafíos más particulares, que habría que ir enfrentando en el camino para avanzar hacia lograr el reto estratégico.

El desafío estratégico no necesita explicaciones. Sólo cabe enfatizar su importancia porque el país no puede permitirse desperdiciar el enorme esfuerzo de reforma curricular que se viene realizando desde inicios de la década de 2010, del cual el Programa de Preescolar es un ejemplo. Esfuerzo, además, que produjo propuestas curriculares de alta calidad académica y pedagógica, como es el caso del Programa de Preescolar según la opinión de los expertos y los mismos actores del sistema educativo consultados.

Los desafíos particulares son en especial aquellos que podrían ir desatascando los varios “cuellos de botella” que se observan en la cadena de funciones y responsabilidades al interior de tres grupos de actores claves que divergen en sus prácticas profesionales, a saber: asesoras regionales, directores/as y maestras. Estos desafíos, que son fundamentalmente del MEP pero que en algunos casos alcanzan a otras instituciones, se ordenan aquí aproximadamente por líneas de

acción desde las autoridades centrales hacia los diferentes actores del sistema.

- Recolectar sistemáticamente datos sobre los problemas particulares de implementación del Programa de Preescolar que se detectan en los centros escolares y las aulas en cada región del país. Al efecto, solicitar la guía metodológica del Departamento de Investigación del MEP para la elaboración de instrumentos de recolección de información y convocar el apoyo logístico de las Direcciones Regionales y todo su personal –Director, Supervisores y Asesores.
- A partir de los datos recogidos, hacer un diagnóstico orientado a identificar con precisión las divergencias de prácticas pedagógicas al interior de los siguientes actores y las implicaciones que tienen para la enseñanza del Programa y, lo más importante, las que pueden tener para el aprendizaje del alumnado:
 - En relación con las *asesoras regionales*, cuáles son aquellos aspectos concretos del Programa de Estudio donde muestran errores o diferencias significativas de interpretación que inciden en diferencias en el asesoramiento que brindan a las maestras a su cargo.
 - En relación con las/los *directores de centro*, cuál es el cumplimiento efectivo de cada uno de su función de seguimiento y supervisión –académica y administrativa– de las maestras de Preescolar del centro educativo que dirigen.
 - En relación con las *maestras de Preescolar*, cuáles son los puntos o aspectos críticos del Programa de Estudio donde se producen distintas interpretaciones o bien resistencias para aplicarlo y qué consecuencias pueden tener para el aprendizaje de los niños y niñas.

A partir de los resultados del diagnóstico mencionado, disponer que las *asesoras nacionales* identifiquen los principales problemas de interpretación o errores sobre el Programa y elaboren orientaciones prácticas y precisas para corregirlas utilizando ejemplos prácticos –ya sean de completamiento de formatos, de procedimientos metodológicos o de contenidos de fondo, según sea el caso.

- También a partir de los resultados del diagnóstico mencionado, disponer que las asesoras nacionales, trabajando colaborativamente con los directores y asesoras regionales, mapeen los principales problemas de cada región educativa y sus necesidades de capacitación, asesoramiento y acompañamiento para los tres tipos de actores aquí analizados (asesoras regionales, directores/as de centros educativos y maestras de Preescolar) o cualquier otro que se demuestre de interés (como los supervisores y jefes de asesoría pedagógica, si aplica).

- Aumentar la cantidad de asesoras regionales –o de asistentes para las asesoras– en las regiones más extensas y con mayor número de centros educativos. Dado que el Ministro de Educación planteó crear cargos en el futuro cercano, destinar algunos al crucial rol de acompañamiento y supervisión que tienen las asesoras.
- Diseñar actividades de sensibilización y capacitación para directores/as sobre el Programa de Estudio de Preescolar, en particular dirigidas a directores a cargo de Jardines anexos a escuelas primarias. Implementar, dar seguimiento y evaluar a sus resultados.
- Elaborar y distribuir o difundir recursos o materiales de apoyo accesibles a las maestras sobre los contenidos del Programa que se hayan identificado como más difíciles de comprender o propensos a ser mal interpretados, enfatizando siempre su aspecto metodológico y de modelaje del trabajo en el aula. Los medios por utilizar pueden ser múltiples (impresos, videoconferencias, videos de modelaje, intercambio de buenas prácticas a través de la web y elaboración de software que ayude a simplificar el llenado de formatos específicos, como el caso de la buena práctica en marcha sobre un software para el planeamiento didáctico que se señaló en esta investigación). Se puede contar para esta tarea con la colaboración del IDP.
- En materia de elaboración de recursos de apoyo a las maestras, priorizar los contenidos de desarrollo del lenguaje y la cognición, así como de lectoescritura inicial del nuevo Programa, enfatizando su metodología y guiando las interacciones de calidad en el aula –idealmente, modelándola a través de materiales visuales, si fuera posible. Esta recomendación no se limita al MEP, sino que se dirige a todas las entidades nacionales interesadas en promover el desarrollo educativo –sean públicas o privadas, incluyendo a las universidades y al mismo Programa Estado de la Educación, el cual contribuye con mucha investigación en la materia pero que, por su alto nivel académico, es difícil saber si llega y es utilizada por las docentes para mejorar su práctica de aula.
- Diseñar y poner en marcha cuanto antes un plan piloto de acompañamiento para favorecer el desempeño de las maestras en las aulas utilizando la figura de la “mentoría” de parte de docentes más experimentados hacia las que lo son menos. Este plan piloto podría comenzar con los centros educativos de los 36 distritos prioritarios del país donde existen condiciones de vulnerabilidad social, en particular situación de pobreza y baja cobertura de educación preescolar.
- Reactivar y poner en marcha –o fortalecer de manera visible su puesta en marcha, si es que el MEP ya lo estuviera haciendo– de la Política Nacional de Fomento a la Lectura. Las disposiciones de esta Política, así como otras que de ella pueden derivarse, deben orientarse en dos sentidos: uno, hacia todos los estudiantes del sistema escolar, comenzando desde el nivel preescolar y otro,

hacia las/los docentes del sistema, comenzando también desde el nivel preescolar.

- Reconocer que una implicación de los objetivos de desarrollo del lenguaje en los programas de estudio de cualquier nivel, al igual que de una política de fomento a la lectura, supone que las escuelas cuenten con libros para ser leídos. Deben ser libros apropiados a las distintas edades, bien escogidos, actualizados, interesantes y en cantidad suficiente para ser utilizados ampliamente por maestras y alumnos dentro y fuera de las aulas. En este sentido, se recomiendan al MEP dos acciones iniciales importantes: (a) investigar cuál es la disponibilidad real de libros en cada centro educativo, con énfasis en los dirigidos al nivel preescolar, y (b) indagar cuán bien están funcionando los procedimientos de adquisición regular de nuevos libros en cada centro educativo. Estos datos aportarán a un diagnóstico del estado de las escuelas en este sentido y permitirán considerar las acciones necesarias a futuro.
- Considerar y discutir si se considera de interés institucional para el MEP la elaboración de Marcos de Buen Desempeño, tanto docente y directivo, a fin de que orienten el proceso de formación inicial de maestros, la selección del futuro personal docente, la capacitación en servicio y la evaluación del desempeño docente. No obstante, tener presente que este tipo de documentos son una guía, pero no sustituyen las acciones de asesoría, acompañamiento y supervisión al trabajo docente en las aulas de los centros educativos del país.
- Fortalecer la relación del MEP con las Universidades, en particular con aquellas que tienen carreras de educación Preescolar, tanto públicas como privadas por igual, a efectos de planificar acciones colaborativas que apoyen la implementación del Programa de Estudio de Preescolar. Si se ha demostrado el compromiso de las carreras universitarias por actualizar sus planes de estudio a la luz del Programa vigente y el interés en contribuir con su eficaz implementación, se cuenta con una buena base para llegar a acuerdos efectivos y útiles para impulsar la educación de la primera infancia a nivel nacional.

Intentando una síntesis, las recomendaciones que esta investigación extrae de las opiniones de los actores entrevistados apuntan a la necesidad de articular mejor los elementos clave que requiere una buena implementación de la actual política pública curricular, entre ellos, fundamentalmente: (a) los roles y aportes de los actores educativos de los distintos niveles; (b) la formación inicial docente; (c) la actualización profesional continua; (d) el acompañamiento en terreno a las maestras; (e) la disponibilidad de materiales para apoyar la labor docente; (f) el monitoreo de la práctica docente en las aulas; (g) otras acciones que faciliten la continuidad y complementariedad de las actividades entre los distintos actores.

La idea central detrás de estas recomendaciones es que la implementación de un Programa de Estudio (o de cualquier otra política pública educativa de amplio alcance) no debe limitarse a difundirla entre los actores que deben ejecutarla y luego dejarla librada a su acción espontánea. Si no se planifican ejercicios sistemáticos para conocer la fidelidad con que la política se implementa en el terreno, el impacto real de la misma será incierto: impreciso o incluso desconocido. Ello echa por tierra las esperanzas de cualquier reforma sistémica. Sólo una preocupación institucional sería por evaluar la fidelidad de la implementación y por introducir los ajustes que la realidad sugiera, si fuera del caso, puede hacer realidad las expectativas de cambio que trae la nueva política y los esfuerzos que se invirtieron en diseñarla y ponerla en marcha.

Referencias

- Barber, M. & Mourshed, M. (2007) *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*. McKinsey & Company Education Report.
- Barber, M.; Chinezi, C. & Mourshed, M. (2010) *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. McKinsey & Company Education Report.
- Blase, K. A., & Fixsen, D. L. (2005, Summer). The National Implementation Research Network: Improving the science and practice of implementation. *CYF News*, pp. 8- 12.
- Borko, H. (2004). Weiland, C. Professional development and teacher Learning: Mapping the terrain. *Educational Researcher* 33, pp. 3-15.
- Center on Innovation & Improvement (2009-2010). “Monitoring Fidelity of Implementation”. En: *Handbook of Effective Implementation of School Improvement Grants*, Chapter 5, Section G. Recuperado el 15/9/18 de: <http://www.centerii.org/handbook/>
- Chaves Álvarez, A.L. (2012). Perfil de las directoras y directores de centros educativos de preescolar: fortalezas, debilidades y necesidades para mejorar la calidad de la educación preescolar costarricense. Informe final para el Informe Estado de la Educación 4. San José, Programa Estado de la Nación. En: https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/chaves_direccion_preescolar.pdf
- Diálogo Interamericano, Estado de la Educación y BID. Informe de Seguimiento PREAL (2018). Costa Rica: El estado de políticas públicas docentes. San José, Costa Rica.
- Estado de la Educación 3 (2011). Programa Estado de la Nación en Desarrollo

- Humano Sostenible, CONARE. San José, Costa Rica.
- Estado de la Educación 5 (2015). Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, CONARE. San José, Costa Rica.
- Estado de la Educación 6 (2017). Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, CONARE. San José, Costa Rica.
- Fernández Arauz, Andrés (2016). Educación Preescolar en Costa Rica: Historia y situación actual. Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional MEP. San José, Costa Rica.
- Guldbrandsson, K. (2008). From news to everyday use: The difficult art of implementation. Ostersund, Sweden: Swedish National Institute of Public health.
- Gunn, B. (n.d.). Fidelity of implementation: Developing structures for improving the implementation of core, supplemental, and intervention programs. Citado en Protheroe, 2008.
- Fixsen, D., Naoom, S., Blase, K. y Wallace, F. (2007). Implementation: The Missing Link Between Research and Practice, APSAC - American Professional Society on the Abuse of Children- Advisor, Vol. 19, Numbers 1 & 2, Winter/Spring.
- Joyce, B. & Showers, B. (2002). Student achievement through staff development (3rd edition). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Mendive, S.; Weiland, C.; Yoshikawa, K. & Snow, C. (2015). Opening the Black Box: Intervention Fidelity in a Randomized Trial of a Preschool Teacher Professional Development Program. Journal of Educational Psychology, Vol. 108 (1).
- Ministerio de Educación del Perú (2016). Marco de Buen Desempeño Docente. En:<http://www.perueduca.pe/documents/60563/ce664fb7-a1dd-450d-a43d-bd8cd65b4736>
- Ministerio de Educación del Perú (2014). Marco de Buen Desempeño del Directivo. Directivos construyendo escuela. En:http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/marco_buen_desempeno_directivo.pdf
- Ministerio de Educación Pública, MEP (2013). Política de fomento de la lectura. Vicerrectoría Académica, Dirección de Desarrollo Curricular.
- Ministerio de Educación Pública, MEP y Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, IDP (2017). Informe de evaluación de la

- implementación del nuevo Programa de Educación Preescolar. Enero 2017.
- Ministerio de Educación Pública, MEP (2015). Guía Docente del Programa de Estudio Educación Preescolar. Ciclo Materno Infantil (Grupo Interactivo II) y Ciclo de Transición. San José, Costa Rica: MEP y UNICEF.
- Ministerio de Educación Pública, MEP (2014). Programa de Estudio Educación Preescolar. Ciclo Materno Infantil (Grupo Interactivo II) – Ciclo de Transición. San José, Costa Rica. Abril 2014.
- Olsen, Ann Sophie (2018). Ponencia “Evaluación del impacto del Programa de Acompañamiento Pedagógico en Territorio, PAPT, de Ecuador”. Seminario ProLEER 2018, Harvard Graduate School of Education. Cambridge, Mass, USA. Octubre 1 al 3, 2018.
- Protheroe, N. (2008). The Impact of Fidelity of Implementation in Effective Standards- Base Instruction. Research Report. Principal Magazine, National Association of Elementary School Principals, NAESP, September/October 2008.
- Rodino, A.M. (2010). “Educación en la edad preescolar”. Informe final para el Informe Estado de la Educación 3. San José, Programa Estado de la Nación. En:http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Rodino_Ana_Maria.pdf
- Rodino, A.M. (2014). “El curriculum de la educación preescolar”. Informe final para el Informe Estado de la Educación 4. San José, Programa Estado de la Nación. En:http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/005/Ana_Maria_Rodino_El_curriculo_de_la_educ_preescolar.pdf
- Rodino, A.M. (2016). “Aportes de investigación y buenas prácticas respecto a las condiciones propicias para promover el desarrollo de la lectoescritura emergente en preescolar”. Informe final para el Informe Estado de la Educación 6. San José, Programa Estado de la Nación. En:https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/006/preescolar/Rodino_A_M.pdf
- Rolla, A. y Marzolo, M. (2018). Ponencia “Evaluación del Programa Un Buen Comienzo, de Chile”. Seminario ProLEER 2018, Harvard Graduate School of Education. Cambridge, Mass, USA. Octubre 1 al 3, 2018.
- Rosenzvaig Hernández, M; Castro Amenábar, T.; Sepúlveda Olea, J.; Marzolo Malagarriga, M. y Fernández Zabala, P. (2017). Aprendizajes de la implementación del Proyecto Un Buen Comienzo. En: Romero Contreras, S. y Concha, S. (Editoras), Formación docente en el área del lenguaje. Experiencias en América Latina. 12 Editorial, México; Universidad Autónoma

- de San Luis Potosí, México y Universidad Diego Portales, Chile. Pp 145-180.
- Vargas, A. J. (2018). “Informe de las sesiones de grupo focal sobre el Programa de Educación Preescolar vigente”. Insumo para el VII Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Wallace, F., Blase, K., Fixsen, D., & Naoom, S. (2008). Implementing the findings of research: Bridging the gap between knowledge and practice. Alexandria, VA: Educational Research.
- Wilson, S.M. & Berne, J. (1999). Teaching learning and the acquisition of professional knowledge: An examination of research on contemporary professional development. *Review of Research in Education*, 24, pp.173-209.
- Weisenfeld, G. (2018). NIEER Pre-K Data Snapshot: State Policies that Support Curriculum in Preschool. New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research.

ANEXO

EJEMPLO DE CUESTIONARIO GUIA

1. Perfil de los actores: Responsabilidades y funciones

¿Cuáles son sus funciones y responsabilidades después que se aprueba un nuevo Programa de Estudio en relación con todos los niveles del MEP: los niveles que están por encima de ustedes y los que están por debajo?

Aparte, ¿desarrollan o impulsan acciones con otros actores pertinentes fuera del MEP, en especial las universidades que ofrecen carreras en esa materia (públicas y privadas)?

2. Visiones, conocimientos, aptitudes

2.1. Importancia y pertinencia del Programa

¿Qué opina sobre el cambio del Programa de Preescolar que se aprobó en 2014?
¿Lo consideró necesario o no? ¿Por qué?

En estos momentos, transcurridos algo más de 3 años desde la aplicación del Programa, ¿qué piensa del cambio: ¿fue positivo, fue negativo o no hizo mayor diferencia en la práctica?

2.2. Cambios más relevantes que introduce

A su juicio, ¿cuáles son los cambios más importantes que introdujo el nuevo Programa? Mencione los 3 cambios que considera más relevantes y por qué.

¿El nuevo Programa introdujo cambios destacados en cuanto objetivos y contenidos de

lectoescritura o alfabetización inicial? (Unidad 4) Si cree que sí, ¿cuáles fueron esos cambios?

¿Qué opina sobre ellos: ¿son positivos, negativos o no hacen diferencia en la práctica?

2.3. Vacíos o insuficiencias que le encuentra

¿El Programa todavía tiene vacíos o insuficiencias en sus aspectos generales?
¿Cuáles?

¿Y en sus objetivos y contenidos particulares de la Unidad 4?

2.4. Compromiso con la aplicación del Programa

¿Cuál fue su compromiso efectivo, real, con la aplicación del Programa: ¿alto, intermedio, bajo?

¿Cree que fue suficiente o podría haber habido más desde su nivel dentro de la cadena de actores del MEP?

3. Gestión y aplicación

Apoyos que recibió y brindó a los actores encargados de la aplicación (asesoramiento, seguimiento, capacitación, materiales, etc.)

¿Qué apoyos concretos recibió usted del nivel de autoridades del MEP? ¿Mucho, suficiente, poco, nulo?

¿Qué apoyos concretos brindó usted a los distintos actores encargados de la implementación del Programa (Directores de Centro y Docentes)? ¿Cómo fueron recibidos?

3.1. Coordinación con los demás actores de la cadena (hacia arriba y hacia abajo)

¿Coordinó usted acciones con los otros actores educativos de la cadena del MEP, hacia arriba y hacia abajo? ¿Con cuáles?

¿Cómo funcionó y funciona la coordinación con los actores que están por debajo de usted? En este caso, los Directores de Centro y las Docentes

3.2. Barreras o dificultades detectadas

¿Detectaron barreras, dificultades o limitaciones en el proceso de aplicación del Programa en general? Mencione las principales (3 máximo)

¿Y en la aplicación de los objetivos y contenidos de la Unidad 4?

En estos momentos, pasados algo más de 3 años desde que se aplica el Programa, ¿cree que se han superado todas o por la mayoría de estas barreras o dificultades? Si subsisten algunas, ¿cuáles son (¿sea en aspectos generales tanto como en relación con la Unidad 4?

3.3. ¿Se está aplicando el Programa en las aulas? ¿Cómo?

¿Cómo cree que se está aplicando el Programa en las aulas? ¿Muy bien, bien, regular, mal?

¿Por qué?

¿Cómo cree que se está aplicando el Programa en las aulas en cuanto a los objetivos y contenidos de *lectoescritura o alfabetización inicial*? ¿Muy bien, bien,

regular, mal? ¿Por qué?

4. Desafíos y mejoras

4.1. ¿Qué preocupaciones tienen todavía sobre la aplicación del Programa?

¿En general? ¿En relación con los objetivos y contenidos de la Unidad 4?

4.2 ¿Qué mejoras se requieren de cara al futuro próximo?

¿Qué acciones deberían ejecutarse prioritariamente para mejorar la implementación del Programa en general y de la Unidad 4 en particular? Mencione las que usted cree que dependen del MEP (indicando a qué funcionarios les corresponden) y las que dependen de actores externos al MEP (¿indicando a quiénes les corresponden?)

Notas

ⁱ El Programa del ciclo de Transición databa de 1996 y el del ciclo Materno-Infantil, Interactivo II, de 2000 (Estado de la Educación 3 (2011, p. 92), con base en Rodino, A.M. (2010).

ⁱⁱ Por un detalle, ver Estado de la Educación 6 (2017, p.111-112 y Recuadro 2.9), con base en Rodino, AM (2016, p.31-33).

ⁱⁱⁱ Por una descripción del proceso de capacitación de docentes organizado por el Departamento de Preescolar del MEP entre 2015 y 2016, ver Rodino (2014).

^{iv} Si bien fuera del alcance del presente estudio, esta investigadora escuchó comentarios similares en relación con la aplicación de los Programas de Español para I y II ciclos (2013). Es inevitable preguntarse si podría estar ocurrido algo parecido con los demás programas de estudio de la reciente reforma curricular impulsada por el MEP.

^v Para conocer la matriz completa de dominios, competencias y desempeños del Marco peruano, consultar el Anexo 1 del documento original en internet.