

Capítulo

1

Desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado

Hallazgos

- La escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años de edad aumentó en 1,4 años con respecto a 1990 y llegó a 8,6 años en el 2006. La población con secundaria completa o más en ese grupo de edad pasó de 25,1% a 35,1% en el mismo período.
- En el 2007 se registró una caída atípica en la cobertura del ciclo de transición: la tasa neta de escolarización pasó de 92,3% en el 2006 a 77,5%.
- La tasa neta de escolaridad en el nivel Interactivo II alcanzó el 44,3% en el 2006, lo que significa un incremento de 7,3 puntos porcentuales en relación con el 2004.
- Se mantiene el aumento en la cobertura en secundaria, aunque con un dinamismo menor en años recientes. Mientras la tasa neta de escolaridad se incrementó en 5,4 puntos porcentuales entre 2001 y 2003, el avance se redujo a 1,9 puntos en el período 2004-2007; en el último año alcanzó el 71,2%.
- Disminuyó la deserción en el sistema educativo: de 7,2% a 6,4 % entre 2006 y 2007.
- El Gobierno puso en ejecución el programa especial de becas denominado "Avancemos", dirigido a reducir la deserción en secundaria.
- La deserción y reprobación le cuesta por año cerca de 51.000 millones de colones al país, lo que representa cerca de un 0.5% del PIB.
- Aumentó la asistencia escolar de jóvenes entre 13 y 17 años del primer quintil de ingresos (20% más pobre), de 45,4% en 1990 a 70,8% en el 2006.
- Desde el 2003 la reprobación en el sistema educativo muestra una tendencia creciente, sobre todo en secundaria, donde alcanzó un 27,8% en séptimo año y un 24,9% en décimo año, en el 2006.
- La cobertura de materias complementarias en primaria sigue siendo menor al 50%, especialmente en Educación Musical, Artes Plásticas y Educación Física.
- El Consejo Superior de Educación acordó incorporar a Costa Rica de manera periódica en la aplicación de pruebas educativas internacionales (TIMSS, PISA y otras en manejo del lenguaje, Ciencias y Matemáticas) y decidió transformar las pruebas nacionales de sexto y noveno año en exámenes de carácter diagnóstico.

Valoración

El *Primer Informe Estado de la Educación* señaló que Costa Rica tenía una serie de desafíos urgentes en materia de desempeño del sistema educativo preuniversitario, entre ellos: universalizar la cobertura en preescolar y secundaria, incrementar la calidad y el rendimiento educativos, retener a los y las estudiantes, reducir las brechas socio-espaciales, mejorar las condiciones de trabajo e infraestructura en los centros educativos y revisar los mecanismos de evaluación. El seguimiento de los avances y retrocesos del país con respecto a estos desafíos en el período 2004-2007 muestra un desempeño con resultados mixtos: hay avances significativos en algunos campos, aunque en otros los problemas persisten y actúan como incentivos perversos que, de no atenderse, podrían inducir eventuales retrocesos.

Los desafíos en los que se observan mejoras importantes se refieren al incremento de las coberturas en preescolar y secundaria, la reducción de algunas brechas (urbano-rurales y por grupos de edad) y la revisión de los mecanismos de evaluación vigentes en el sistema educativo. Aunque todavía no se logra universalizar la secundaria, los aumentos en la cobertura indican que se avanza en la dirección correcta y esto se ha logrado, además, incorporando a niños, niñas y jóvenes de los estratos de más bajo ingreso, favoreciendo así mayores grados de equidad, a la vez que se redoblan esfuerzos por retener a los estudiantes.

Debe destacarse, sin embargo, que en los últimos cuatro años se ha desacelerado el ritmo de crecimiento de la cobertura, lo cual puede ser una señal de que el período de “fácil” expansión terminó y que las mejoras adicionales requerirán la atención de aquellos desafíos respecto a los cuales no hay avances significativos y en los que persisten problemas asociados a los temas de calidad, rendimiento, oferta educativa, condiciones laborales y de infraestructura en los centros educativos, todos los cuales siguen desincentivando la permanencia de los estudiantes en el sistema. Las estrategias y decisiones que a futuro se adopten en relación con los incrementos de la cobertura y la calidad, deben asimismo tomar en cuenta los cambios demográficos que experimenta el país, ya que estos pueden jugar como

un elemento estructural favorable para la obtención de los fines deseados.

Los cambios introducidos en los mecanismos de evaluación son positivos, siempre y cuando en adelante se tomen las medidas necesarias para que estos actúen como verdaderas herramientas de diagnóstico y paralelamente se activen programas de apoyo, corrección y estímulo para estudiantes de todos los niveles, pero en especial en los ciclos de transición. Además deben fortalecerse las estrategias y los métodos de enseñanza y aprendizaje considerando la diversidad de la población estudiantil e integrando a los hogares, las comunidades y las instituciones formadoras de docentes. Estas acciones, junto al mejoramiento de las condiciones de los centros educativos, son factores clave para aumentar el rendimiento y la calidad. La participación de Costa Rica en pruebas internacionales es otro logro importante que permitirá, además, tener parámetros comparativos más precisos sobre los avances del país y los aspectos en los que se mantienen los rezagos.

Unido a lo anterior, la ampliación de la cobertura de las materias especiales y la formación vocacional, sobre todo a partir del cuarto ciclo, es un desafío estratégico cuya atención debe fortalecerse, a fin de incrementar el atractivo de la educación y complementar los programas de apoyo económico a las familias orientados a asegurar la retención de las y los jóvenes en las aulas.

Para garantizar la sostenibilidad de los cambios emprendidos y encarar los desafíos pendientes, es indispensable activar mecanismos de seguimiento de las nuevas medidas, reducir la dispersión y la rigidez institucionales ante el cambio, así como mantener el crecimiento de la inversión en educación. Finalmente, y desde una perspectiva de mediano plazo, el principal avance es haber pasado de un período de consenso acerca de los problemas de la educación, a una etapa en la que hay visos de acuerdos en torno a las soluciones y medidas correctivas que el país debe tomar para atender esos problemas. Esta fase “propositiva” debe ser aprovechada por los distintos actores sociales para promover alianzas estratégicas que potencien los logros alcanzados y reduzcan las posibilidades de retrocesos.

Desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado

Acceder a la educación es una oportunidad que permite a las personas desplegar sus destrezas y capacidades intelectuales, así como ampliar las posibilidades para obtener ingresos que les deparen una vida digna y, más aun, ser libres para vivir la vida que deseen según los valores de la sociedad a la que pertenecen. El que todos los miembros de una sociedad tengan acceso al conocimiento, sin que nadie se quede en el camino, también es un elemento fundamental para la movilidad ascendente y la cohesión social. Por estas razones se dice que la educación y los avances que una sociedad muestra en este ámbito también expresan sus logros en materia de desarrollo humano, equidad e integración social.

En el *Primer Informe Estado de la Educación* se planteó la necesidad de ir desarrollando un sistema de monitoreo permanente del desempeño educativo nacional, en el cual el seguimiento a las principales tendencias de cobertura, equidad, rendimiento y calidad ocuparan un lugar central. Con este Segundo Informe se pretende dar continuidad a ese esfuerzo, identificando avances y retrocesos que permitan retroalimentar las decisiones de política pública en este campo, así como enriquecer el debate nacional acerca de los desafíos pendientes en esta materia.

Para lograr ese objetivo se recurre a la información oficial disponible y a los resultados de estudios e investigaciones realizados por diversas entidades que trabajan en torno a distintos aspectos de la educación nacional. Los avances en indicadores de calidad novedosos todavía son escasos, aunque hay procesos en marcha en el MEP y en las universidades públicas

que, en futuras ediciones, permitirán ampliar la información disponible hasta el momento.

Este capítulo está organizado en cinco secciones. En la primera se analiza el desempeño del sistema educativo en materia de cobertura, rendimiento y deserción escolar, especialmente en secundaria. En la segunda parte se explora el tema de la equidad en el acceso a las oportunidades educativas, destacando brechas que aún persisten y los esfuerzos del sistema por cerrarlas, así como por desarrollar políticas inclusivas orientadas a atender las particularidades y necesidades de la población estudiantil. En la tercera sección se describe la oferta curricular en primaria y secundaria, sus alcances, su pertinencia y sus mecanismos de evaluación. En el cuarto apartado se comentan los esfuerzos que en materia de política educativa realiza el Estado costarricense para mejorar el sistema y atender sus desafíos. Por último, en la quinta parte se propone una agenda de investigación para futuros informes.

Cobertura y eficiencia del sistema educativo

Tal como se documentó en el *Primer Informe Estado de la Educación*, Costa Rica ha logrado la universalidad de la educación primaria, pero en preescolar y secundaria todavía no se alcanza esa condición¹. Estos dos niveles, sin embargo, consiguieron recuperaciones importantes en la década de los noventa y actualmente se encuentran en un nuevo ciclo histórico de expansión de las oportunidades educativas (recuadro 1.1). En este apartado se presenta un análisis detallado del comportamiento de las coberturas por niveles educativos y los factores explicativos asociados.

Recuadro 1.1

Períodos históricos de expansión del sistema educativo costarricense

En el último cuarto del siglo XIX, en el marco de una sociedad esencialmente campesina, se produjo una importante expansión de la educación primaria, evidenciada por la casi triplicación del número de escuelas y de estudiantes durante la década de 1870. La expansión continuó al calor de la reforma educativa de 1886, que dio lugar a un sistema educativo secular y centralizado, orientado por un enfoque de escolaridad diferenciada según el origen social y espacial (urbano o rural). Pese a sus limitaciones, este sistema tuvo impactos fundamentales en la sociedad costarricense, además de proporcionar el mínimo de técnicos y profesionales necesarios para la marcha de ciertas actividades económicas y de la gestión pública. Alfabetizó a los sectores populares urbanos y rurales, con lo que democratizó el acceso a la cultura impresa, a la esfera pública y a la participación política. Contribuyó de modo decisivo a la equiparación de género, no solo en términos de la alfabetización de niñas y niños de diferentes condiciones sociales, sino también porque fomentó la profesionalización de las mujeres y el surgimiento de los primeros grupos de intelectuales femeninas. Además se convirtió en la base de las políticas sociales del Estado en el campo de la salud pública, y facilitó la difusión de un modelo de identidad nacional elaborado por los círculos de políticos e intelectuales asentados en las ciudades principales del Valle Central y, en particular, en San José (Molina, 2007).

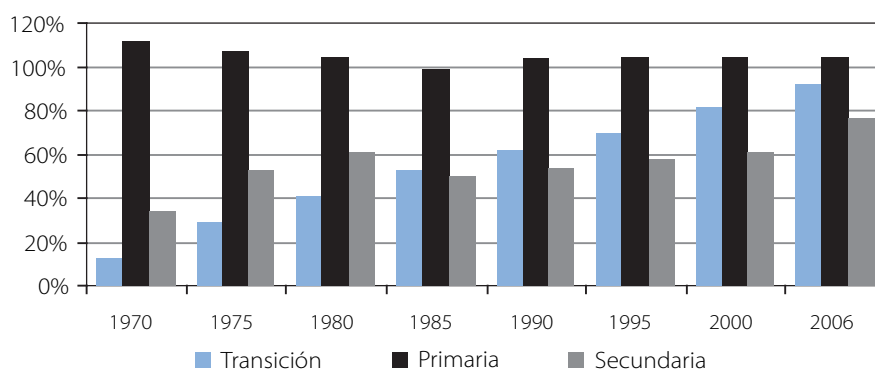
Para la primera mitad del siglo XX, la proporción de niños y niñas en edad escolar (de 7 a 12 años) que asistía a la escuela era del 66,1% en 1938, y pasó al 85,9% en 1950. La expansión de la cobertura continuó en las dos décadas siguientes, posibilitada por un aumento en el número de centros educativos, que crecieron un 47% en la década de 1940, 68,6% en

el decenio de 1950 y 58% en el de 1960. Al comenzar los años setenta, ya la educación primaria se encontraba prácticamente universalizada, tal como se muestra en el gráfico 1.1 (Molina, 2007).

En síntesis, la universalización de la educación primaria alcanzada en la década de 1970 tomó alrededor de un siglo, y tuvo consecuencias muy positivas en términos de equidad de género y de estratos socioeconómicos, además de dotar al país de recursos humanos que facilitaron el desarrollo productivo y del aparato estatal. En esa misma época se registró una expansión en la cobertura de la educación secundaria. Esto llevó a que en 1980 la tasa bruta de escolaridad en ese nivel llegara a cerca del 60%. La segunda mitad de los años sesenta se había visto beneficiada por la creación de siete colegios por año, casi el doble de los cuatro colegios anuales abiertos entre 1950 y 1964; sin embargo, fue hasta la década de 1970 que el acceso al colegio se amplió decisivamente (Molina, 2007). Su tasa de escolaridad comenzó en 34% en 1970 y casi se duplicó en 1980, al llegar al 61% (gráfico 1.1). No obstante, esta tendencia de crecimiento se vio truncada por la crisis económica de 1980, cuando la creación de nuevos colegios se estancó (Molina, 2007).

Comparada con otros niveles educativos y en términos de la celeridad con que ha alcanzado altos niveles de cobertura, la expansión en preescolar es más reciente y extensa. A pesar de que en 1970 la educación secundaria superaba a la preescolar (ciclo de transición) casi tres veces, en 1985 esta última logró igualar a la secundaria. Ya para 1990 claramente la había sobrepasado, con una tasa bruta de escolaridad de 62%, frente al 54% de la secundaria. En el año 2000 la cobertura de la educación preescolar rebasó el 80%.

Gráfico 1.1

Tasas brutas de escolaridad en la educación tradicional. 1970-2006

Fuente: Elaboración propia con datos de Sides-Mideplan y el Departamento de Estadística del MEP.

Fuente: Molina, 2007.

Expansión de coberturas pierde dinamismo

En el 2004-2006 el acceso a la educación preescolar siguió aumentando, tanto por la expansión del nivel Interactivo II², como por la del ciclo de transición³, aunque el ritmo de crecimiento mostró tasas menores que en los años anteriores. En el 2006 la tasa neta de escolaridad en el nivel Interactivo II alcanzó un 44,3%, mientras que en el 2004 era de 37,0%, lo cual representa un incremento de 7,3 puntos porcentuales, casi la mitad del crecimiento registrado en el período 2001-2003, que fue de 13,4. En el ciclo de transición ocurrió un fenómeno similar, ya que la tasa de escolaridad

creció en 2,3 puntos porcentuales en el período 2004-2006, para ubicarse en 92,3% en ese último año; ello equivale a casi la mitad del aumento obtenido en los dos años precedentes. Debido a los cambios demográficos que experimenta Costa Rica, el número de niños y niñas en edad de cursar la educación preescolar tiende a disminuir, facilitando así el incremento en la cobertura de este nivel, lo cual sucederá posteriormente en los otros niveles (recuadro 1.2).

En el 2007 se registró una caída atípica en la tasa neta de escolarización del ciclo de transición, de 92,3% a 77,5% (gráfico 1.3). En números absolutos la matrícula en la educación preescolar

Recuadro 1.2

Tendencias demográficas reducirán la población en edad escolar

La etapa de avanzada transición demográfica en que se encuentra Costa Rica incide en la matrícula de los centros educativos. La tendencia a la reducción en las tasas de natalidad que se ha presentado en el país tiene como consecuencia que la población menor de 18 años pierde importancia relativa con respecto al total. El resultado es una disminución en la matrícula, comenzando por los niveles de preescolar y primaria. Las proyecciones de población (INEC-CCP, 2002) muestran que el porcentaje de población menor de 18 años ha venido descendiendo desde el 2003. Para el 2007 la cifra llegó a 1,5 millones, aproximadamente.

La matrícula en la educación primaria tradicional se redujo de un máximo de 538.996 estudiantes en el año 2000, a 513.805 en el 2007. En preescolar se presentó una tendencia creciente hasta el 2006, como producto de las políticas de aumento de la cobertura, pero en el 2007 descendió por primera vez.

La transición demográfica es el resultado de una disminución sustancial de la tasa de natalidad, que en el 2006 se ubicó en 1,9 (INEC, 2007), por debajo del nivel de reemplazo de la población (de 2 hijos por mujer).

Al examinar la información por grupos de edad se observan diferencias, relacionadas con los cambios en los indicadores de fecundidad ocurridos en décadas recientes y con el tamaño de la cohorte de nacimientos. El grupo de 0 a 4 años ha tenido un leve descenso en números absolutos y en importancia relativa desde 1999, lo mismo que el grupo de 5 a 6 años a partir de 2001, en tanto que las poblaciones comprendidas entre los 7 y los 12 años y de 13 a 17 años experimentaron reducciones en 2002 y 2004. Asimismo, producto de las diferencias en la tasa de crecimiento, la importancia relativa de cada uno de los grupos con respecto a la población total cambiará en el futuro próximo, con evidentes implicaciones programáticas en lo que concierne a la educación y la inserción en el mercado de trabajo. El peso de la población menor de 18 años respecto a la población total del país disminuirá, al pasar de 38,0% en el 2000, a 31,0% en el 2010, 23,6% en el 2030 y 20,9% en el 2050 (INEC-CCP, 2002). La población menor de 15 años se redujo de 46,1% del total a 31,8% entre 1970 y el 2000; se proyecta que baje a 21,8% en el 2020 y a 17,4% en el 2050.

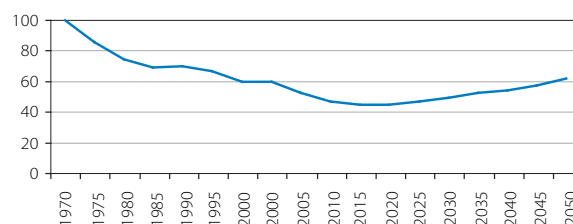
Un cambio de crucial importancia es el descenso de la relación de dependencia (dependientes por cada cien personas en edad activa) que de 99,4 en 1970 se redujo a 69,2 en 1990, 58,9 en el 2000 y se prevé que caerá

a 44,3 en el 2020, para empezar de nuevo a aumentar, como consecuencia del envejecimiento de la población. Esta circunstancia, durante los años noventa del siglo pasado y las dos primeras décadas del presente, ha permitido que un mayor porcentaje de la población se dedique a estudiar, gracias al llamado "bono demográfico" originado en una relación de dependencia decreciente. Sin embargo sus efectos comenzarán a revertirse a partir del año 2018 (Programa Estado de la Nación, 2004).

La disminución en la cantidad de niños, niñas y jóvenes en edad escolar permitirá liberar recursos que podrían aprovecharse para reducir el tamaño de las aulas y mejorar la calidad de la educación, así como para apoyar la inclusión de las personas que han sido excluidas del sistema educativo. También posibilitará la provisión de infraestructura a la educación secundaria, mediante el uso de aulas que queden desocupadas de la primaria. Asimismo, implicará una reconfiguración del cuerpo docente, pues se necesitará cada vez menos personal en primaria y más en secundaria, y a la vez aumentará la oportunidad de mejorar la calidad de las y los maestros de primaria.

Gráfico 1.2

Relación de dependencia demográfica^a/ 1970-2050



a/ Personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

Fuente: Elaboración propia con base en INEC -CCP, 2002.

Fuente: Elaboración propia a partir de INEC-CCP, 2002.

tradicional se redujo de 114.202 a 100.616 estudiantes. Este cambio parece explicarse por varias razones: el descenso en el número de nacimientos más allá de las proyecciones⁴; los cambios en las pruebas de ingreso temprano a la educación⁵ y, posiblemente, una mejor recolección de los datos sobre la matrícula⁶ (MEP, 2007a).

En la secundaria, tal como se reportó en el Informe anterior, la expansión del acceso ha ido en aumento, aunque con un ritmo más modesto que en preescolar. El crecimiento en este nivel obedece, entre otras causas, al incremento en el número de colegios; entre 1990 y 2000 se construyeron 261 planteles y entre 2000 y 2006 se instalaron 274 más, con lo que se alcanzó un total de 792

instituciones, de las cuales el 73,3% son colegios públicos. Se suma a esto la creación de telesecundarias como estrategia para ampliar la cobertura en las zonas rurales; en el 2006 se contaba con 129 de estas instancias. Otro aspecto que ha contribuido al crecimiento de la cobertura es el aumento de la matrícula en las modalidades de educación abierta, que pasó de 20.484 estudiantes en 1999, a 42.271 en el 2007.

La población más beneficiada con la mayor cobertura en secundaria han sido los jóvenes de los quintiles más pobres. Según datos de las Encuestas de Hogares, mientras en 1990 el 45,4% de los jóvenes de entre 13 y 17 años del primer quintil de ingresos (20% más pobre) asistía a la educación, este porcentaje aumentó al 70,8% en el 2006, como se observa en el gráfico 1.4.

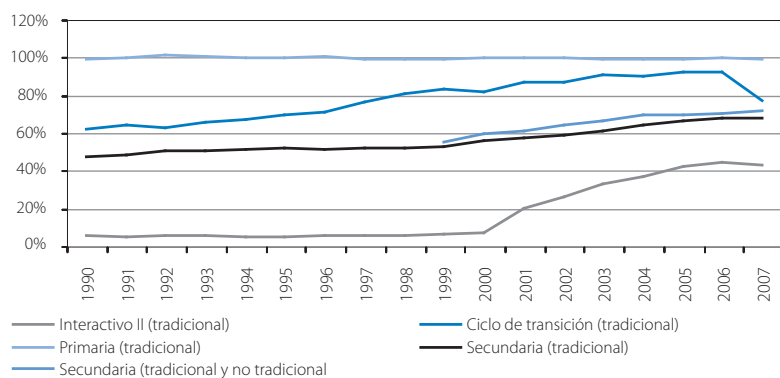
El aumento de la cobertura en secundaria, luego de ser muy dinámico entre 2001 y 2003, tendió a desacelerarse en el período 2004-2007. La tasa neta de escolaridad, que considera solamente la proporción de jóvenes en edades de 13 a 17 años que se encuentran matriculados en secundaria⁷ con respecto al total de población de esa edad, pasó de 69,3% en el 2004 a 71,2% en el 2007. Esto representa un crecimiento de menos de un punto porcentual, muy inferior al incremento de 5,4 puntos ocurrido entre 2001 y 2003.

Para entender esta aparente pérdida de dinamismo pueden plantearse dos hipótesis. En primer lugar, que se haya dado una mejora en la recolección de la información de matrícula que los centros educativos reportan al MEP y se tenga ahora un registro más preciso. En segundo lugar, en vista de que en la década de los noventa el país realizó un esfuerzo muy relevante para recuperar los niveles de cobertura que se tenían a principios de los años ochenta (60%) y agregar diez puntos más, podría haberse llegado a un nivel de logro en el que, hacia futuro, conseguir aumentos será cada vez más complejo; esto por cuanto ulteriores avances requerirán ser complementados de manera creciente con otras iniciativas del sistema educativo, como las tendientes a incrementar el rendimiento y reducir la deserción, aspectos que, como se analiza más adelante, siguen sin mostrar cambios significativos.

El mayor acceso a la educación ha tenido un impacto acumulativo en la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años de edad, que se expresa en un aumento de 1,4 años con respecto a 1990. En el 2006 ese indicador se ubicó en 8,6 años. Otro hecho notable es el incremento de la población con secundaria completa o más en ese grupo de edad, que pasó de 25,1% en 1990 a 35,1% en 2006 (Programa Estado de la Nación, 2007).

Gráfico 1.3

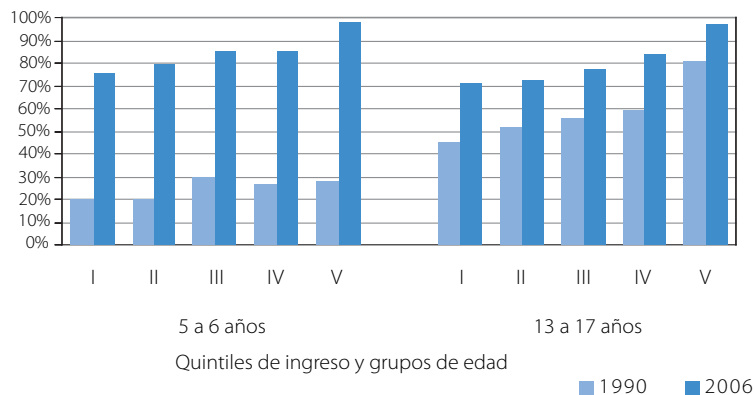
Tasa neta de escolaridad en el sistema educativo



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística del MEP.

Gráfico 1.4

Porcentaje de asistencia a la educación tradicional, por grupos de edad, según quintil de ingreso per cápita del hogar. 1990 y 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM del INEC.

La expansión y eventual universalización de la secundaria no solo representa mayores oportunidades de ingreso en el futuro para las y los jóvenes, sino también mayores posibilidades de reducir la desigualdad. Un estudio reciente demostró que el nivel educativo es uno de los factores de más peso en la explicación del aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales en el país; este aspecto pasó de explicar el 17% de la desigualdad en 1998 a un 19% en el 2004. La desigualdad salarial se presenta porque existe un “premio” en la remuneración de los trabajadores más calificados, que los aleja de los ingresos de los menos calificados (Trejos y Gindling, 2006).

Participación pública y privada en la educación preuniversitaria

En la actualidad la matrícula en el sistema educativo costarricense es cubierta mayoritariamente por las instituciones públicas. Según cifras del año 2006, el 91,3% de la matrícula corresponde a la educación estatal si se consideran todos los niveles (preescolar, primaria y secundaria) y modalidades (tradicional y no tradicional). En secundaria el peso de la educación privada es mayor que para la totalidad del sistema educativo, pues alcanza, incluyendo la modalidad privada subvencionada, un 9,7% del total de la matrícula y un 14,4% si solo se toma en cuenta la secundaria académica diurna (MEP, 2007a). Sin embargo, como evidencian estas cifras, la educación pública sigue siendo fundamental en la enseñanza media.

Aunque la participación de los centros privados de secundaria había crecido hasta mediados de los años noventa, a partir de entonces la política estatal de ampliación de la cobertura permitió que aumentara de nuevo el peso de la matrícula en la educación pública. En esta última, bajo la modalidad tradicional, la cifra había alcanzado el 93,8% de la matrícula total en 1980, disminuyó hasta caer al 86,2% en 1998, para crecer otra vez de manera paulatina hasta un 92,6% en el 2006.

En cifras absolutas, en el 2006 estaban matriculados en la educación primaria tradicional en la modalidad pública 483.131 estudiantes, en la privada 32.410 y en la privada subvencionada 5.964. En la enseñanza secundaria tradicional, en el mismo año, la matrícula pública fue de 301.189 alumnos, en la privada de 24.754 y en la privada subvencionada de 12.565.

Desde el 2007, y a raíz de una resolución de la Contraloría General de la República (CGR), el MEP ha venido desarrollando acciones para regular la educación privada subvencionada, que recibe fondos públicos sin que existan mayores contro-

les sobre su uso. El subsidio consiste en el pago directo del salario de parte de la planilla docente y/o administrativa de los centros que trabajan bajo esta modalidad. La CGR remitió al Ministro de Educación del anterior Gobierno un informe en el que manifestó su preocupación por la ausencia de controles sobre estos recursos, pues en la Ley del Presupuesto Nacional no está incluido un detalle de las plazas y los montos que se destinan a los centros educativos subvencionados. Señala la Contraloría que esta situación “pone de manifiesto las dificultades que tiene el Ministerio para ejercer un adecuado control sobre los fondos públicos que traslada a los centros educativos privados” (CGR, 2006). Las cifras transferidas ascendieron a 4.793,6 millones de colones en el 2005 y 5.250,1 millones en el 2006. Si bien el artículo 80 de la Constitución Política faculta al Estado para estimular la iniciativa privada en materia de educación, no existe una normativa que regule estas transferencias, lo cual “podría estar provocando una distribución inequitativa de los recursos públicos destinados a la educación costarricense, con un claro beneficio para sectores que no requieren ayuda estatal y, en consecuencia, creando desigualdades que no tienen justificación objetiva y razonable” (CGR, 2006). Además los sistemas de información del Ministerio no permiten realizar cálculos precisos sobre el destino del subsidio entregado a los centros educativos privados, aspecto que, junto a la ausencia de legislación, “denotan una carencia de controles mínimos que garantizan fehacientemente que el otorgamiento de esos beneficios se efectúa con estricto apego a los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, aumentándose el riesgo de que pueda presentarse una distribución contraria a tales principios, así como la posibilidad de que se estén otorgando ayudas estatales a centros de educación privados que produzcan desigualdades sin justificación objetiva y razonable” (CGR, 2006).

La Contraloría dispuso que el Ministro de Educación debe adoptar las siguientes medidas: diferenciar, en el proyecto de Presupuesto Nacional, las subvenciones salariales que se otorgan a centros educativos privados, efectuar un estudio que lleve a la redacción de un proyecto de ley que regule esta actividad o gestionar un decreto ejecutivo con el mismo fin, ordenar que se realicen las acciones necesarias para la suscripción de convenios con cada uno de los establecimientos privados que reciben fondos del MEP, definir y organizar las instancias del Ministerio que se harán responsables de mantener un control permanente sobre

los subsidios. En el 2007 el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Educación emitieron el “Reglamento del otorgamiento de estímulos a la iniciativa privada en materia de educación”, en el cual se dispone que estos subsidios se otorgarán mediante contrato (MEP, 2007b). Las regulaciones contemplan una tipología de estímulos, requisitos y condiciones -por ejemplo, “no tener fines de lucro” (artículo 4)- y un procedimiento para facilitar la contratación de los docentes y el personal administrativo de estos centros; también se definen la naturaleza jurídica de la relación entre los docentes y las autoridades del centro educativo privado, un procedimiento para las transferencias de recursos y lineamientos para el control y seguimiento de la debida utilización del estímulo estatal, entre otras disposiciones (artículo 14). Además se puntualiza el tipo de entidad privada que podrá recibir apoyo estatal, en los siguientes términos:

“El Ministerio de Educación Pública, estimulará la iniciativa privada en materia de educación formal (preescolar, educación general básica, educación diversificada y educación técnica), en aquellos casos en que por la naturaleza y especialidad de la oferta educativa que se presente, la zona geográfica en que se desarrolla el servicio educativo o el sector de la población que atiende, se consideran prioritarios para el desarrollo local y nacional, de conformidad con el interés público. La resolución que decida incluir a un centro privado o rechazar su solicitud de ser beneficiario dentro del programa de beneficiarios de estímulo ministerial, deberá ser razonada.

Se estimulará con mayor interés la atención de la población con necesidades educativas especiales y la de poblaciones que tengan una limitación socioeconómica importante para su desarrollo y acceso a la educación (artículo 11)”.

Inicialmente, las nuevas disposiciones generaron una situación de conflicto que se expresó en varias marchas de protesta de los representantes de los centros privados subvencionados, sobre todo luego de que la CGR señalara que las instituciones que no firmaran convenios no tendrían derecho al subsidio estatal (CGR, 2007). No obstante, el MEP y la Asociación Nacional de Educación Católica (Anadec) lograron llegar a un acuerdo y los centros educativos presentaron la documentación necesaria para firmar los contratos con el Ministerio⁸.

Expulsión del sistema educativo se redujo en el 2007

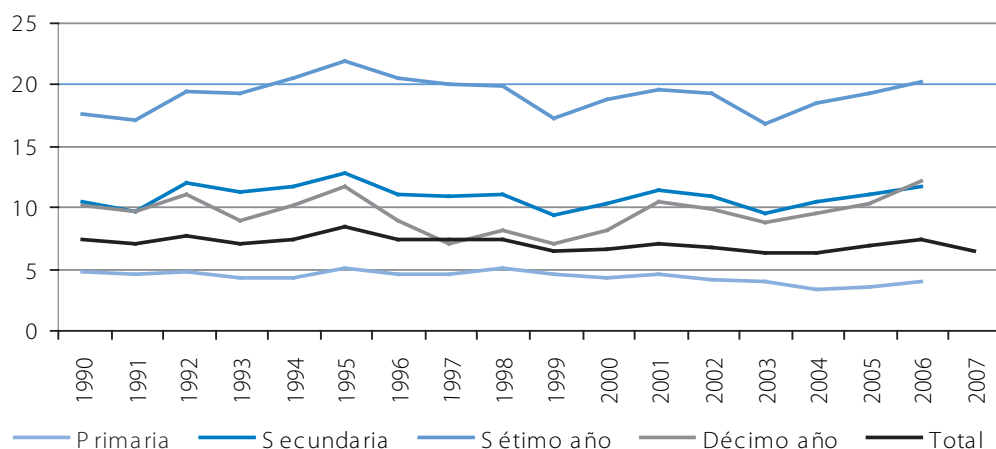
La exclusión del sistema educativo se mantiene como un problema de primer orden, especialmente en la enseñanza secundaria. Desde lo reportado en el *Primer Informe Estado de la Educación*, la exclusión educativa, vía deserción interanual, tuvo un período de aumento entre los años 2003 y 2006, pero registró una caída en el 2007. Durante el 2006, en el sistema educativo regular, fue de 7,2% (69.850 estudiantes), mientras que en el 2007 se redujo a 6,4%, en virtud de que dejaron las aulas 8.854 estudiantes menos que el año anterior. Este último dato es similar a las cifras que se registraron en 2003 y 2004 (6,2%) y en 1999-2000 (6,4% y 6,5%, respectivamente), por lo que habrá que esperar para determinar si este resultado positivo marca el inicio de una tendencia decreciente en los próximos años. Las principales medidas que podrían estar influyendo en este avance se analizan en el cuarto apartado de este capítulo⁹.

El análisis desagregado por niveles educativos para el 2007 revela que, en la enseñanza primaria, el porcentaje de deserción permanece en un nivel inferior a la cifra de mediados de los años noventa (5,0%) y experimentó un leve aumento entre 2004 y 2006, cuando pasó de 3,3% a 3,8%; en el 2007 disminuyó a 2,5%. En el caso de la secundaria diurna¹⁰, la deserción mostró una tendencia decreciente durante la primera mitad de los años noventa, situación que se revirtió posteriormente (gráfico 1.5). Entre 2001 y 2003 disminuyó de nuevo, al caer de 11,3% a 9,4%, pero luego retomó su crecimiento hasta llegar a 11,6% en el 2006. En el 2007 se presentó una pequeña reducción, de 0,6 puntos porcentuales, con lo que la cifra para la educación secundaria diurna se ubicó en 11,0%.

Al considerar la exclusión en el período 2004-2006 se observa que esta fue particularmente elevada en algunas regiones educativas del MEP, sobre todo en aquellas que corresponden a zonas rurales y a cantones periféricos o ubicados en las costas. En ese lapso las regiones de Nicoya, Coto, Aguirre, Cañas y Limón aparecen por al menos dos años en los primeros cinco lugares en cuanto a deserción en la educación secundaria. En el 2006 Aguirre fue la dirección regional con la mayor tasa de deserción en secundaria, 22,4%, en tanto Turrialba registró el menor nivel, 9,5% (cuadro 1.1).

Tal como se señaló en la primera edición de este Informe, los años críticos en los que aumenta la deserción son sétimo y décimo, que corresponden a niveles de transición entre ciclos. En el período 1995-2006 la deserción en la secundaria diurna y

Gráfico 1.5

Deserción interanual total y en la educación primaria, secundaria diurna^{a/}, séptimo y décimo años

a/ Incluye pública, privada y privada subvencionada.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadística del MEP.

Cuadro 1.1

Deserción intra-anual en la educación secundaria^{a/} según dirección regional. Cifras relativas en orden decreciente. 2004-2006

Dirección regional	2004	Dirección regional	2005	Dirección regional	2006
Nicoya	16,6	Coto	21,5	Aguirre	22,4
Coto	16,4	Aguirre	19,2	Coto	17,8
Upala	15,0	Nicoya	18,7	Limón	17,0
Santa Cruz	14,9	Liberia	17,3	San Carlos	16,5
Limón	14,8	Cañas	16,5	Cañas	16,5
Puntarenas	14,6	Santa Cruz	15,4	Guápiles	16,3
Guápiles	13,9	Limón	15,2	Upala	16,2
Liberia	12,6	San Carlos	13,9	Liberia	15,2
Cartago	12,3	Upala	13,8	Santa Cruz	14,1
Aguirre	11,9	Cartago	13,2	Cartago	13,4
San Carlos	11,7	Pérez Zeledón	13,1	Alajuela	13,3
Cañas	11,6	Guápiles	12,9	Pérez Zeledón	13,1
Desamparados	11,4	San Ramón	12,6	Puriscal	12,7
Pérez Zeledón	11,4	Puntarenas	12,5	San José	12,1
Heredia	11,0	Alajuela	12,1	San Ramón	11,5
San Ramón	10,4	Puriscal	11,0	Puntarenas	10,9
San José	9,8	San José	10,5	Heredia	10,8
Puriscal	9,3	Heredia	10,0	Nicoya	10,7
Alajuela	9,3	Desamparados	8,3	Desamparados	10,2
Turrialba	7,5	Turrialba	4,4	Turrialba	9,5
Total del país	11,6	Total del país	12,5	Total del país	13,2

a/ Tercer ciclo y educación diversificada diurna y nocturna. Incluye pública, privada y privada subvencionada.

Fuente: Castro, 2007, a partir del Departamento de Estadística del MEP.

en los años séptimo y décimo mostró un comportamiento cíclico, reflejando que la deserción es un problema persistente y que las reducciones logradas han sido temporales. En promedio, en ese período la deserción en la secundaria diurna fue de 10,8%, en séptimo año de 19,2% y en décimo de 9,2%. En 2005 y 2006 se registraron niveles superiores a los promedios señalados, tal como lo evidencian las cifras relativas a este último año: 11,6% para la secundaria diurna, 20,1% para séptimo año y 12,0% para décimo (MEP, 2007a).

En cuanto a los motivos que tienen las y los jóvenes con edades comprendidas entre los 12 y 17 años, para no asistir a la educación formal, los resultados que arroja la Encuesta de Hogares (EHPM) no han mostrado cambios relevantes a los ya indicados en años anteriores: la falta de interés en el aprendizaje y la carencia de recursos económicos siguen siendo los más importantes. En la EHPM del 2006 las razones de tipo académico representaron un 40,8% y las de tipo económico o laboral un 31,5%. En el caso de las mujeres, en los últimos años entre un 8% y un 10% menciona el embarazo o matrimonio como motivo para no estudiar.

Sobre los problemas propios del sistema que inciden en la deserción señalados en el Informe anterior (como las discontinuidades en los ciclos educativos, los problemas de rendimiento académico, la debilidad de los programas de acción afirmativa, la escasa diversificación y la baja calidad y pertinencia de la educación) es poca la información adicional, salvo la que aportan algunos estudios que se han dado a conocer recientemente. Entre ellos figura uno realizado por el Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la Universidad Nacional durante el 2007, en el que se profundiza en el tema de la desarticulación entre niveles educativos y, específicamente, en los factores de éxito en la transición de sexto a séptimo año. El trabajo involucró a diez escuelas y diez colegios públicos caracterizados por su alto rendimiento y su baja deserción, e identificó un conjunto de problemas clave mencionados por las y los estudiantes como factores que dificultan la transición y favorecen la expulsión del sistema educativo, a saber: los cambios de horario, la cantidad de materias y profesores, el bajo nivel de comprensión de las materias básicas y el temor a incursionar en nuevos grupos sociales. La investigación incluye una serie de recomendaciones que pueden apoyar la elaboración de políticas en esta temática, entre las que destacan la modificación de la estructura organizativa y curricular, y el diseño de estrategias para facilitar la transición, entre otras (recuadro 1.3).

Otra investigación dada a conocer en el 2007, efectuada por el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro), también arroja luz sobre la importancia de fortalecer los servicios de orientación en secundaria, creados por ley para apoyar a los estudiantes en la exploración de sus aptitudes e intereses, ayudarlos en la elección de sus planes de estudios y facilitar su desarrollo emocional y su integración social.

El servicio de orientación está presente en todas las instituciones de secundaria. En la educación primaria solamente está contemplado en 145 escuelas de atención prioritaria, como parte de las labores de un equipo interdisciplinario en los campos social y psicológico. El servicio también se ofrece en 80 escuelas de excelencia¹¹ (E: Bogantes. 2007)¹².

Para el estudio del Colypro se encuestó a 388 orientadoras y orientadores. Los resultados de esa consulta muestran una serie de limitaciones en el ejercicio de esta labor:

- Con respecto al programa de orientación vigente, tan solo un 24,5% de las y los encuestados señaló que responde a los intereses de los estudiantes, un 37,6% lo considera una guía para la orientación vocacional, un 24,5% estima que está muy cargado de temas y un 19,8% opina que requiere actualización.
- Se encontraron problemas en materia de asesoramiento al personal docente y a los padres de familia, así como en el campo de la investigación.
- El énfasis del servicio es la atención individual, por lo que la orientación preventiva se está debilitando. Predomina la asistencia a los estudiantes que presentan problemas socio-afectivos, socioeconómicos, de rendimiento académico y de disciplina, lo que limita el ejercicio de otras tareas esenciales de la orientación.
- Se señalan incongruencias entre las funciones legalmente establecidas y las que se realizan en los centros educativos, poca coherencia entre la formación universitaria recibida y la realidad del trabajo en la práctica, así como falta de conocimiento de la misión de la orientación.
- En cuanto a las condiciones laborales se identifican escasas oportunidades de capacitación y actualización; el 49% de las personas entrevistadas reportó no haber participado nunca en actividades de este tipo (Colypro, 2005).

Estos hallazgos indican que se requieren más investigaciones que profundicen en la situación

Recuadro 1.3

Recomendaciones sobre los factores de éxito en la transición de sexto a séptimo año (CIDE-UNA)**La transición**

- Crear planes de estudio diferentes para séptimo año, enfocándose principalmente en el plano humanístico y metodológico, con el objetivo de incorporar la temática del cambio y la transición, así como incrementar la motivación. Identificar las materias esenciales y opcionales, con miras a propiciar una etapa de ajuste al tercer ciclo y no un proceso de adaptación drástico.
- Plantear un perfil del docente de séptimo año y un programa de formación permanente de estos educadores; capacitarlos en lo que concierne al proceso de transición hacia la adolescencia y las características propias de la enseñanza-aprendizaje en esta etapa.
- Promover en los centros educativos de secundaria actividades de inducción, desarrollo de valores asociados a la solidaridad entre estudiantes, espacios de diálogo con profesores y directores, oportunidades para expresar preocupaciones o temores, entre otras
- Realizar actividades recreativas compartidas entre estudiantes de sexto grado y colegiales.
- Establecer, en los centros educativos de primaria, mecanismos y actividades de preparación para el ingreso al séptimo año, tales como charlas, convivios, visitas a los colegios y procesos de orientación.
- Promover la capacitación de padres y madres de familia en asuntos relacionados con la temática de la transición.

La preparación académica

- Incrementar la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje (por ejemplo, promoviendo la motivación para el aprendizaje y los aprendizajes significativos). Organizar talleres para estimular el

pensamiento lógico, propiciar más concursos e investigaciones, incentivar la adopción de técnicas y hábitos de estudio adecuados.

- Establecer mecanismos para que aquellos estudiantes que no logran un ajuste o presentan problemas académicos sean identificados y apoyados tempranamente.
- En el caso de los y las docentes de sexto grado, propiciar un ambiente de aula en el cual los y las estudiantes se interesen en aprender, más que en obtener buenas calificaciones.

Las condiciones en los centros educativos y las aulas

- Estabilizar la situación laboral de los y las directores y docentes de secundaria, a efecto de que en las instituciones respectivas se puedan desarrollar proyectos de mediano y largo alcance.
- Contar con espacios para una actualización profesional que implique tanto los aspectos vinculados a la etapa de transición hacia la adolescencia como el manejo de nuevos métodos de enseñanza, incluyendo la tecnología.
- Realizar un monitoreo o seguimiento de estudiantes que presentan dificultades.
- Cuidar y mejorar las relaciones interpersonales en el aula, abriendo espacios para el diálogo y la expresión de intereses, motivaciones y preocupaciones, y promoviendo ambientes de confianza y seguridad.
- Impulsar la práctica de los valores en el aula, a fin de mejorar las relaciones entre las y los alumnos, así como con el personal docente; reconocer y promover los derechos y responsabilidades de cada uno de los actores del proceso educativo.

Fuente: Elaboración propia con base en CIDE-UNA, 2007.

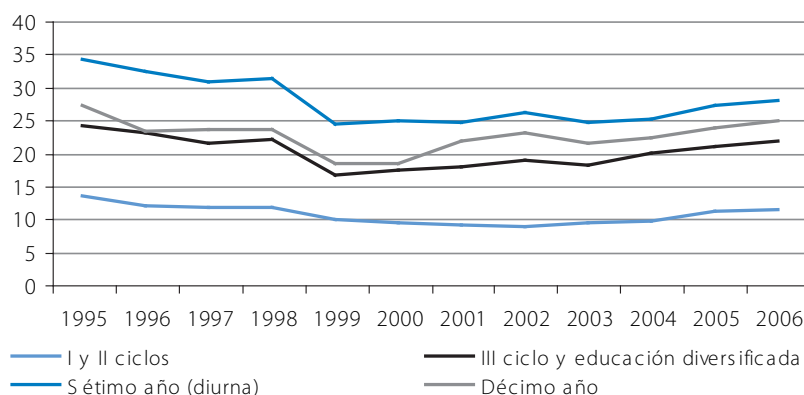
de los servicios de orientación, además de una mayor claridad acerca de los propósitos, métodos y condiciones en que trabajan actualmente los profesionales en este campo, a fin de determinar la forma en que su fortalecimiento puede contribuir con el objetivo de reducir la deserción y asegurar la permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo.

Problemas persistentes en el rendimiento educativo

Los progresos recientes en el sistema educativo se ubican en el terreno de la cobertura. Por el contrario, en materia de rendimiento los rezagos se mantienen, sobre todo en la enseñanza secundaria.

En primaria, antes del 2002 el porcentaje de reprobados venía decreciendo y ese año se situó en un 8,8%, su punto mínimo de los últimos doce años. A partir de entonces comenzó a crecer, hasta llegar a 11,3% en el 2006 (gráfico 1.6). En secundaria la tendencia a la disminución se revirtió antes que

Gráfico 1.6

Reprobados en educación regular. 1995-2006a/

a/ Incluye las dependencias pública, privada y semi-pública. En el tercer ciclo y la educación diversificada, séptimo y décimo año, las cifras corresponden a la modalidad diurna.

Fuente: Departamento de Estadística del MEP.

en la primaria. Esto ocurrió en 1999, cuando la reprobación alcanzó un 16,6%, el mínimo de los últimos doce años. Después de ese momento ha mantenido una tendencia creciente que la llevó a 20,0% en el 2004 y a 21,6% en el 2006. En secundaria, los años críticos para la reprobación (al igual que en el caso de la exclusión) siguen siendo el séptimo y el décimo, es decir, los que marcan la transición entre ciclos. Desde el 2003 en ambos casos se ha venido observando una tendencia al aumento en la reprobación, que en el 2006 ascendió a 27,8% en séptimo y 24,9% en décimo; esto significa que cerca de uno de cada cuatro estudiantes en estos niveles no logró pasar al siguiente grado.

Como se comentó anteriormente, la investigación realizada en el 2007 por el CIDE-UNA revela que, en el proceso de transición de sexto grado a séptimo año, los y las estudiantes señalan que las principales dificultades que enfrentan son los cambios de horario, la cantidad de materias y profesores, el bajo nivel de comprensión de las materias básicas y el temor a incursionar en nuevos grupos sociales. En cuanto a la materia más difícil, el 22,0% de los alumnos de séptimo año entrevistados menciona las Matemáticas, el 17,0% Estudios Sociales y el 12,3% las Ciencias. En cuanto a los problemas para el aprendizaje, el estudio encontró que afectan a un 34,6% de los estudiantes de séptimo y octavo años; los desordenes en el área visual son los más frecuentes (casi un 14%), seguidos por los del lenguaje (más de un 10%) y el déficit atencional (más de 6%) (CIDE-UNA, 2007).

La persistencia del bajo rendimiento plantea la necesidad de estudiar más a fondo las condiciones de los alumnos y las características de los procesos de enseñanza-aprendizaje, para poder diseñar estrategias de apoyo que permitan mejorar el rendimiento y, de este modo, prevenir la desmotivación y la exclusión. En este sentido, un factor clave que debe fortalecerse es la calidad de la docencia, tema que se tratará en la segunda parte de este capítulo.

Otro aspecto primordial es el clima educativo en las familias, cuyo impacto es especialmente negativo en aquellos casos en que el estímulo de la lectura y el estudio es mínimo, tal como lo demuestra un estudio reciente sobre el tema (recuadro 1.4).

En cuanto a los resultados de las pruebas nacionales de bachillerato, en el 2006 estos mostraron un panorama no muy distinto al de años anteriores, con grandes disparidades por tipo de colegio y por región educativa. El porcentaje de aprobación en el ámbito nacional es

Recuadro 1.4

Importancia del ambiente familiar para el aprendizaje y la equidad educativa

En el 2006 se realizó un estudio que abarcó a doscientas familias cuyos hijos asisten a jardines infantiles del área metropolitana de San José, y que además participan en el proyecto Amigos del Aprendizaje (ADA). Se analizó la incidencia del ambiente familiar en el mejoramiento de los resultados de los estudiantes actuales, de cara a la formación de futuros adultos con niveles de comprensión oral y de lectura suficientemente altos para integrarse en una sociedad global del conocimiento. Para la obtención de los datos se diseñó la Encuesta sobre Ambiente Familiar (EAF), que se aplica a las madres o padres de familia e indaga sobre sus prácticas lingüísticas y de lectura en el hogar, sus actitudes hacia el lenguaje oral y escrito, y sus características socioculturales. Además se efectuaron observaciones en el hogar en un subgrupo de veinte de las familias encuestadas. La información obtenida se comparó con las capacidades de comunicación, lenguaje y pensamiento crítico de las y los alumnos, medidas a través de pruebas estandarizadas ampliamente usadas en el ámbito académico, desarrolladas o adaptadas para población hispana. Entre los principales hallazgos de la investigación destacan los siguientes:

- Al ingresar a la escuela no todos los niños han desarrollado las mismas habilidades cognitivas para enfrentar el aprendizaje escolar. Las habilidades de lenguaje y prelectoras se correlacionan positivamente con el nivel socioeconómico y la educación de los padres, de tal forma que los niños y niñas que provienen de familias con mejores condiciones socioeconómicas logran aprender más fácilmente que sus compañeros que proceden de ambientes familiares menos favorables, que tienden a ofrecer menor estímulo al prepararlos para la educación formal.
- Hay una brecha amplia entre las expectativas de los padres con respecto a los logros educativos de sus hijos y la capacidad de los hogares para apoyar ese desempeño. Si bien la mayoría de las familias espera que sus hijos concluyan sus estudios de bachillerato y les gustaría que se graduaran de una universidad, el apoyo directo que brindan los padres y el apoyo indirecto que los estudiantes reciben en su ambiente familiar, en cuanto a las prácticas de lenguaje y lectura, son claramente insuficientes para preparar a los alumnos con el fin de que alcancen niveles de rendimiento adecuados en estas áreas. Esto los hace vulnerables a tener bajo rendimiento, repetir algún grado y, probablemente, desertar antes de concluir su educación básica.
- Es necesario establecer mecanismos bidireccionales de comunicación entre el hogar y la escuela, con el objetivo de acercar el sistema escolar a las necesidades de las familias. La brecha entre ambos espacios solo podrá irse cerrando en la medida en que las instituciones conozcan mejor a las familias de los estudiantes que atienden y que éstas estén más y mejor informadas acerca de las expectativas y las prácticas escolares, así como de los avances de la educación moderna. Las experiencias de otros países en el desarrollo de talleres o cursos para fortalecer el papel de la familia en el proceso educativo, así como la creación de nuevas oportunidades para que los padres y madres participen en las actividades escolares, ha contribuido a alinear las expectativas del hogar y la escuela, lo que finalmente contribuye al aprendizaje de los alumnos.

Fuente: Romero et al., 2006.

de 62,7%, con un 68,8% en los colegios diurnos y un 31,9% en los nocturnos. La promoción para todo el país fue de 62,1% en el 2004 y de 63,1% en el 2005. El rendimiento por asignatura exhibe porcentajes de promoción más elevados en Español (96,0%) y Estudios Sociales (94,4%) y los más bajos en Matemática (72,2%), Inglés

(86,0%), Química (86,1%) y Física (86,4%) (cuadro 1.2).

Las regiones educativas por su parte mostraron diferencias significativas en este ámbito. Las direcciones regionales del MEP con mejores resultados en las pruebas nacionales de bachillerato en el año 2006 fueron Aguirre, Alajuela y Guápiles mientras que las de rendimiento más bajo fueron Limón, Santa Cruz y Upala (gráfico 1.7).

La reprobación y la repitencia no solo son factores que desencadenan el proceso de exclusión

educativa que afecta directamente el futuro de los estudiantes; también son problemas que implican una pérdida de recursos públicos y familiares. En los últimos años, el porcentaje de estudiantes reprobados ha seguido una tendencia creciente, tanto en primaria como en secundaria. Un estudio reciente reveló que solo en deserción y reprobación al país le cuesta por año cerca de 51.000 millones de colones, que representan cerca de un 0,5% del PIB (Trejos, 2006) (recuadro 1.5).

Cuadro 1.2

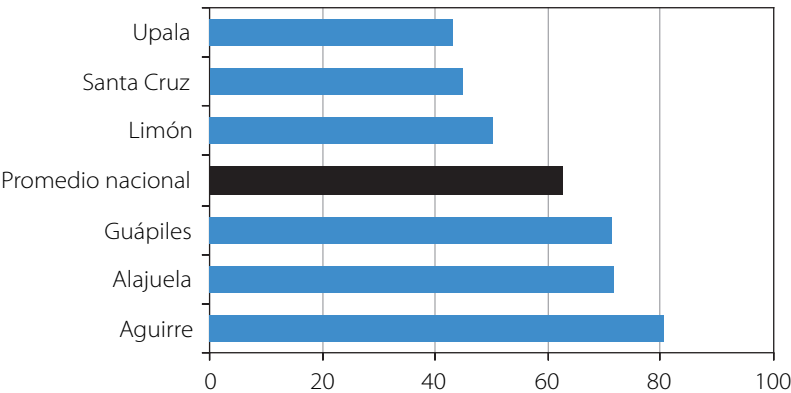
Rendimiento por asignatura en las pruebas de bachillerato. 2006

Asignatura	Nota promedio		Porcentaje de promoción
	Examen	Bachillerato	
Español	74,1	80,4	96,0
Estudios Sociales	76,5	81,9	94,4
Matemáticas	63,6	74,2	72,2
Biología	70,7	78,3	87,2
Física	72,9	80,1	86,4
Química	70,8	79,0	86,1
Francés	79,0	83,1	96,4
Inglés	75,8	81,5	86,0
Educación Cívica	74,3	80,6	95,7

Fuente: MEP, División de Control de Calidad y Macroevaluación del Sistema Educativo.

Gráfico 1.7

Regiones educativas con mejor y peor porcentaje de promoción en las pruebas nacionales de bachillerato, cifras relativas. 2006



Fuente: Elaboración propia con base en MEP - División de Control de Calidad y Macroevaluación del Sistema Educativo (2007).

Recuadro 1.5

El costo de la repitencia y la deserción

Las “pérdidas” derivadas de la repitencia y la deserción escolar implican un costo para las finanzas públicas. Si bien es cierto que no todo lo invertido en un alumno que reprueba el curso y tiene que repetirlo, o en un alumno que abandona el curso lectivo sin completarlo, es una pérdida neta, pues algún aprendizaje se obtuvo y algunas destrezas se desarrollaron, lo real es que el proceso educativo no se completa y, en esa medida, la inversión obtiene un menor rendimiento. Se puede entonces calcular a cuánto asciende ese gasto que no se concreta, o que el Estado debe repetir al año siguiente. El cuadro 1.3 presenta una aproximación a esa inversión.

Entre los años 2000 y 2005, los estudiantes que reprobaron el curso o desertaron representaron el 16% de la matrícula inicial en primaria y

secundaria. Aunque existe una mejora en el indicador de eficiencia en primaria, ésta se compensa por el repunte de la reprobación y la deserción en secundaria. Dados los gastos medios diferenciales por nivel y modalidad de atención, para el año 2005 esto significa un gasto total de 51.000 millones de colones en alumnos que abandonaron el curso o lo perdieron y, por lo tanto, corresponde a un gasto que no tuvo la efectividad esperada y que debe repetirse para atender nuevamente a esa población. Este gasto equivale, como media de la primera mitad del decenio del 2000, al 14% del gasto en educación básica, el 11% del gasto en educación formal y el 0,5% del PIB. Si se mejorara la eficiencia disminuyendo la repetición y la deserción, se tendrían recursos disponibles para invertirlos en elevar la calidad del servicio educativo.

Cuadro 1.3

Estimación de la inversión asociada a los estudiantes que pierden el curso o desertan en la educación básica. 2000-2005

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Porcentaje de desertores y reprobados	15,9	16,7	16,0	15,5	15,5	16,6	16,0
Primaria	13,2	13,8	12,3	12,2	11,5	11,7	12,4
Secundaria académica	23,0	24,2	24,2	22,0	23,0	25,5	23,6
Secundaria técnica	19,1	19,3	19,7	19,7	20,1	21,8	19,9
Inversión media por estudiante, en colones corrientes	208.090	243.357	287.067	308.962	355.093	391.138	298.951
Primaria	184.881	214.963	258.821	290.909	342.785	375.340	277.950
Secundaria académica	223.554	254.117	294.030	302.163	330.383	365.886	295.022
Secundaria técnica	401.421	499.023	535.164	500.020	562.222	629.199	521.175
Inversión corriente total por repetición y deserción, en millones de colones	24.598	30.691	35.330	36.915	42.410	50.966	36.818
Pérdida como porcentaje de:							
Inversión en educación general	14,6	15,0	14,2	13,4	13,2	14,0	14,1
Inversión en educación formal	11,3	11,8	11,3	10,2	10,2	10,8	10,9
PIB	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

Fuente: Trejos, 2006, con datos del MEP y de la STAP.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2006.

A revisión los instrumentos de evaluación

El *Primer Informe Estado de la Educación* ofreció amplia información acerca del modo en que los países, sobre todo desarrollados, utilizan distintos tipos de pruebas como instrumentos de monitoreo de la calidad de sus sistemas educativos. Estas pruebas tienen un carácter fundamentalmente de diagnóstico; buscan identificar fortalezas y debilidades del proceso educativo y sustentar decisiones que permitan aplicar medidas preventivas de apoyo, corrección y estímulo para los estudiantes, a fin de elevar su rendimiento académico. Asimismo, se planteó la importancia de que Costa Rica se integrara a ejercicios de evaluación internacional como las pruebas TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) y las del Program for International Student

Assessment (PISA) sobre el manejo del lenguaje, las Ciencias y las Matemáticas y la resolución de problemas, de manera que el país pueda comparar el rendimiento de sus estudiantes con el obtenido por los de otras naciones y establecer con ello un parámetro a partir del cual avanzar.

En la sesión nº 01-08, realizada el 17 de enero de 2008, el Consejo Superior de Educación acordó incorporar a Costa Rica de manera periódica en la aplicación de pruebas educativas internacionales. Estas permitirán al país compararse con otras naciones de la región latinoamericana y del resto del mundo, así como avanzar en el conocimiento de los factores que influyen en la calidad de su educación (recuadro 1.6).

Recuadro 1.6

Extracto del acuerdo del Consejo Superior de Educación sobre la transformación de las pruebas utilizadas para evaluar la calidad de la educación costarricense

Considerando:

- Que el sistema educativo nacional debe avanzar hacia modelos más sofisticados de evaluación, que permitan tener no solo un mejor diagnóstico de las características y resultados de los procesos educativos al interior del país, sino también una adecuada comparación de las características de la educación costarricense *vis a vis* la educación en otros países y, en particular, en aquellos que con más éxito han afrontado sus retos educativos y su desarrollo. Estos modelos deben incluir tanto la evaluación de los aprendizajes como la evaluación de otras variables y elementos del sistema educativo.
- Que las pruebas nacionales de conclusión del tercer ciclo de la educación general básica -al igual que ocurría con las pruebas nacionales de conclusión del segundo ciclo- presentan una serie de problemas de concepto y aplicación que limitan su utilidad como instrumento de evaluación y promoción de la calidad. Sus resultados no son comparables en el tiempo ni permiten tampoco una valoración internacional de la calidad de nuestra educación.
- Que, en particular, el alto peso que tiene la prueba de noveno para la aprobación del tercer ciclo de la educación general básica -junto al peso de las notas de séptimo y octavo- parecen resultar en un alto desinterés tanto por parte los docentes como de los propios estudiantes en el estudio riguroso de la materia propia de noveno año, cuyas notas pesan muy poco para la aprobación de tercer ciclo. Esto hace que, al aprobar la educación general básica sin haber dominado los conocimientos que supuestamente corresponden a noveno año, muchos estudiantes fracasen y deserten en décimo año.
- Que, finalmente, los objetivos del proceso evaluativo pueden alcanzarse de mejor forma y con menos efectos colaterales negativos con la utilización de pruebas diagnósticas de diversos tipos, que contribuyan al proceso de evaluación integral del proceso educativo y a la utilización de esa información como parte de un proceso continuo de mejora de la calidad en el sistema educativo.

El Consejo Superior de Educación acuerda:

- Transformar, a partir del curso lectivo 2008, las pruebas nacionales de conclusión del tercer ciclo de la educación general básica -conocidas como las

"pruebas de noveno año"- en pruebas muestrales de carácter diagnóstico y elaboradas bajo un modelo con referencia a criterios y no con base en normas, como ocurre en las actuales pruebas de promoción. En este sentido, tanto las pruebas de conclusión del segundo ciclo (sexto año) como las de conclusión del tercer ciclo de la educación general básica (noveno año), tendrán esta característica de pruebas muestrales diagnósticas.

- Mantener y consolidar las pruebas nacionales de bachillerato en la enseñanza media como pruebas censales y con incidencia en la promoción de los estudiantes; es decir, con un carácter de certificación -promediadas con las notas finales en las asignaturas evaluadas- de la conclusión de la educación media. Fortalecer estas pruebas en el sentido que ya ha sido indicado por las evaluaciones disponibles, consolidando el banco de ítems y perfeccionando los criterios necesarios para que se eleve la validez y confiabilidad del bachillerato y se garantice la comparabilidad en el tiempo de sus resultados.
- Continuar con la participación en los estudios regionales de la calidad de la educación organizados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y coordinados por la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe. Estas pruebas indagan, además, sobre los factores escolares y sociales que explican el logro de los estudiantes.
- Incorporar además al país a dos de las pruebas internacionales de mayor prestigio en el mundo: PISA y TIMSS, de manera que las fortalezas y debilidades de nuestro sistema educativo se comparen con las de muchos otros países.
- Dado que las pruebas de LLECE, PISA y TIMSS¹³ se realizan cada tres o cuatro años, la aplicación de las pruebas nacionales de sexto y noveno año -de carácter diagnóstico y muestral- podrá intercalarse con la aplicación de esas otras pruebas internacionales. Las pruebas de bachillerato -dado su carácter certificatorio y censal- deberán seguir aplicándose todos los años. De esta manera, el sistema educativo costarricense estará avanzando hacia un sistema de evaluación más robusto y completo, que permita tanto el diagnóstico nacional como la comparación internacional, ambos necesarios para fomentar la continua mejora de la calidad y equidad educativas.

Fuente: CSE, 2008.

En la misma sesión el Consejo decidió transformar las pruebas nacionales de noveno año en pruebas de carácter diagnóstico, que se aplicarán a una muestra y no a la población total, y serán elaboradas bajo un modelo sustentado en criterios, que vendría a reemplazar el modelo basado en normas¹⁴ (recuadro 1.6). Además reiteró la importancia de fortalecer y consolidar el bachillerato como un instrumento clave y obligatorio para la certificación de la conclusión de la educación media (CSE, 2008).

Estas decisiones se tomaron un año después de que el Consejo acordara transformar los exámenes nacionales de sexto grado en pruebas diagnósticas, en sesión celebrada el 16 de enero de 2007. Este cambio busca “que los resultados obtenidos brinden información suficiente que pueda ser utilizada positivamente para la toma de decisiones que permitan un mejoramiento de la calidad de la educación nacional” (CSE, 2007). Las razones planteadas para tal decisión fueron: “la imposibilidad actual de dotarla de la confiabilidad necesaria; la ausencia de una evaluación homogénea; la poca credibilidad en los procesos de administración en los que se han reportado sistemáticamente anomalías; la ineficiencia de la prueba, debida en gran medida a las anteriores condiciones, como instrumento de verdadera retroalimentación del sistema que permita adoptar medidas correctivas de mejoramiento de la calidad de la educación” (CSE, 2007).

Las disposiciones recientes del Consejo Superior de Educación con respecto a las pruebas nacionales de sexto grado y noveno año se enmarcan en una discusión nacional e internacional sobre las pruebas de “altas consecuencias” *versus* las de “bajas consecuencias”. Las primeras, tal como indica su nombre, tienen efectos importantes en los actores del sistema educativo; por ejemplo, se utilizan para certificar el conocimiento de los estudiantes al final de cada ciclo educativo, decidiendo por este medio si el alumno puede pasar o no al siguiente nivel. Las segundas sirven más para el diagnóstico y la retroalimentación de los actores educativos que para certificar el conocimiento. La discusión sobre los potenciales beneficios y riesgos del uso de ambos tipos de prueba se presentan en el recuadro 1.7.

Existen algunos indicios sobre la experiencia costarricense con las pruebas nacionales (que hasta enero del 2007 eran todas de “altas consecuencias”) que parecen ser coherentes con los efectos negativos que señala la literatura con respecto a los sistemas de “altas consecuencias”. La investigación

Recuadro 1.7

Las pruebas de “altas consecuencias” *versus* las de “bajas consecuencias”

Existen diferencias importantes entre los sistemas que se usan para evaluar los niveles de aprendizaje. Por un lado se encuentran los sistemas cuyos resultados tienen “altas consecuencias”; estos son utilizados para acreditar a los estudiantes que finalizan un nivel educativo (Costa Rica), elegir las escuelas y docentes a los que se les otorgarán incentivos económicos (Chile o México), o informar al público sobre los resultados de cada centro educativo, con el fin de que las familias puedan elegir con mejor criterio dónde enviar a sus hijos (Argentina). Por otro lado están los sistemas en los que las evaluaciones se consideran de “bajas consecuencias”, porque se emplean con fines exclusivamente “formativos”, como informar al público sobre el desempeño educativo a nivel agregado, definir políticas públicas o mejorar las escuelas y el desarrollo profesional de docentes (Ravela, 2001).

El debate sobre las ventajas y desventajas de los sistemas de “altas” y “bajas” consecuencias está vigente. Quienes se oponen a la evaluación de “altas consecuencias” argumentan que esta hace que los docentes y directores se enfoquen exclusivamente en enseñar para las pruebas (por tener mayores incentivos para obtener buenos resultados). Además, cuando los exámenes contienen una alta carga de ítems de opción múltiple, la aprobación de los exámenes puede indicar la habilidad de los estudiantes para responder este tipo de preguntas y no reflejar un conjunto más amplio de competencias. La excesiva concentración en los temas y tipos de preguntas contenidas en las pruebas hace que se ignoren otros objetivos educativos importantes no incluidos en la evaluación. Por otra parte, quienes están a favor de los sistemas de “altas consecuencias” destacan que las pruebas miden aspectos relevantes que los alumnos deben manejar y que es deseable que los maestros se enfoquen en ellos.

Los sistemas de “bajas consecuencias” no se perciben como amenazantes para los directores y docentes, lo que minimiza la práctica de “enseñar para el examen”. Sin embargo, ante la ausencia de efectos directos, los docentes y directores no se sienten responsables y muchas veces no llegan siquiera a enterarse de los resultados. Otro problema con este tipo de evaluación es que los alumnos pueden no esforzarse para realizar las pruebas, ya que estas no tienen consecuencias inmediatas para ellos.

Fuente: Elaboración propia con base en Ravela, 2001.

realizada en el 2006 por Guzmán y otros señala que, en el país, los actores del sistema educativo tienen enfocada su atención en salir bien en las

pruebas nacionales, y perciben su temario como el fin último del trabajo en el aula. Asimismo, los exámenes aplicados por los docentes en sus cursos se desarrollan como un “entrenamiento” para responder a las preguntas de las pruebas nacionales (Guzmán et al., 2006).

La transformación de las pruebas de sexto grado y noveno año en pruebas de carácter diagnóstico, de “bajas consecuencias”, puede ayudar a mejorar la situación apuntada anteriormente. Esto por cuanto reduce los incentivos para “entrenar para la prueba”. Asimismo, debido a que se aplicará a una muestra y no a la totalidad de la población estudiantil, será más factible incorporar ejercicios de escritura y otros tipos de preguntas que apunten hacia el desarrollo de la capacidad de resolución de problemas y de pensamiento crítico, los que por motivos de costo no es factible introducir en exámenes dirigidos a todos los estudiantes. Sin embargo, la discusión internacional sobre los riesgos de las pruebas de “bajas consecuencias” advierte que se deben tomar previsiones para que su aplicación y uso se den en condiciones adecuadas, de manera que los alumnos reciban apoyo, corrección y estímulos que realmente vengan a mejorar la calidad de la educación.

Equidad en el acceso a las oportunidades educativas

El desafío de la equidad en la educación se orienta hacia la reducción de brechas de acceso derivadas de condiciones como lugar de residencia, sexo, etnia o ingreso de las familias. Estas disparidades no solo dificultan la construcción de una sociedad más integrada, sino que además afectan los resultados académicos que obtienen los estudiantes y el rendimiento general del sistema educativo. En

esta sección se da seguimiento a los esfuerzos y resultados que el país está realizando y logrando para atender este desafío estratégico.

Resultados mixtos en la reducción de brechas

Desde lo reportado en el Primer Informe, el país ha mostrado resultados mixtos en cuanto al cierre de las brechas en el acceso a la educación. La evolución de la equidad en el acceso por nivel socioeconómico varía según grupo de edad. Las brechas por zona geográfica se han reducido entre la población rural y urbana para la mayoría de los grupos de edad, mientras que las disparidades de género continúan ensanchándose a favor de las mujeres.

En el período 2004-2006 hubo mejoras en la equidad para la población de 5 a 6 años de edad, ya que aumentó en mayor medida la asistencia escolar en los quintiles de menor ingreso. En el grupo de 13 a 17 años, cuyos miembros tienen la edad para cursar la educación secundaria, ocurrió lo contrario, debido a la reducción en la asistencia de los tres quintiles de menor ingreso, y al incremento de la de los dos quintiles de mayor ingreso (cuadro 1.4). Este resultado es contrario a la tendencia de mediano plazo que se experimentó entre 1990 y 2004, cuando se presentó una fuerte disminución de brechas en la asistencia a la educación entre los segmentos más ricos y los más pobres en el grupo de 13 a 17 años de edad, lo que ocasionó que se redujera la relación de asistencia entre los quintiles extremos de la población, de 1,8 a 1,3. Para el 2006, las cifras de asistencia para el mismo rango de edad son de 96,8% para los jóvenes provenientes de los hogares con ingresos más altos, *versus* 70,8% para los miembros de familias de menores ingresos.

Cuadro 1.4

Asistencia a la educación tradicional por grupos de edad, según quintil de ingreso per cápita del hogar. 1990, 2004 y 2006 (porcentajes)

Quintil de ingresos	5 a 6 años			7 a 12 años			13 a 17 años		
	1990	2004	2006	1990	2004	2006	1990	2004	2006
I	19,9	63,3	75,9	91,3	97,4	97,5	45,4	71,7	70,8
II	20,1	64,1	79,5	95,3	98,3	99,6	51,7	73,2	72,6
III	29,9	72,9	85,0	94,9	99,3	99,5	55,4	79,3	77,3
IV	26,3	79,6	85,5	97,8	99,6	99,7	59,4	83,2	83,8
V	27,8	86,6	97,7	98,1	99,9	100,0	81,1	92,1	96,8
Relación V/I	1,4	1,4	1,3	1,1	1,0	1,0	1,8	1,3	1,4

Fuente: Castro, 2007, a partir del departamento de estadística MEP.

La población de 7 a 12 años está muy cerca de la asistencia plena a la educación. El que la relación entre el quintil más rico y el más pobre sea de 1,0 muestra que, en el mediano plazo, se ha logrado reducir la desigualdad, mediante el aumento de la cobertura educativa del quintil más pobre en mayor medida que en el más rico (el cual ya tenía una asistencia cercana a 100%).

En cuanto a la asistencia a la educación por zona, predomina el área urbana sobre la rural. En el 2006 esta diferencia se manifestó en la participación de los jóvenes de 13 a 17 años, que llegó a 85,2% en la zona urbana y a 70,5% en la rural, y se profundizó entre las personas de 18 a 24 años, cuya asistencia pasó de un 44,5% en la zona urbana, a un 24,7% en la rural. La menor brecha se presentó en la población de 7 a 12 años, en vista de que este es el grupo de edad que corresponde a la educación primaria, que ya prácticamente es universal (cuadro 1.5).

Las brechas en la asistencia a la educación por zona geográfica tendieron a cerrarse entre 2002 y 2004,

proceso que continuó entre este último año y el 2006 para los distintos grupos de edad, con excepción del rango de entre 18 y 24 años. La mayor reducción se presentó en la población de 5 a 6 años, como lo muestra el descenso en la razón de asistencia urbana/rural, que pasó de 1,11 a 1,08 entre 2004 y 2006 (cuadro 1.5).

Las brechas por género mostraron una leve transformación. Entre 2004 y 2006 la población de 13 a 17 años que estudia registró un pequeño incremento entre las mujeres y disminuyó para los varones. Esto se enmarca en tendencias de mediano plazo que apuntan a una asistencia más alta para ambos en ese grupo de edad, pero que han favorecido a las mujeres en mayor medida. Entre 1990 y 2006, el número de mujeres que estudian creció en 25 puntos porcentuales, mientras que el aumento para los hombres fue de 19 puntos. La mayor presencia femenina en la educación ha tenido como contrapartida un fuerte descenso de las jóvenes que no trabajan ni estudian (cuadro 1.6). En la población masculina

Cuadro 1.5

Asistencia a la educación tradicional, por zona, según grupos de edad

Grupos de edad	Razón de asistencias			Porcentaje de asistencia					
	Urbana/rural			Zona urbana			Zona rural		
	2002 ^{a/}	2004	2006	2002	2004	2006	2002	2004	2006
5 a 6 años	1,20	1,11	1,08	75,2	74,2	85,9	62,6	66,7	79,6
7 a 12 años	1,02	1,02	1,01	98,5	99,5	99,2	96,6	97,4	98,6
13 a 17 años	1,34	1,23	1,21	83,7	85,9	85,2	62,6	70,1	70,5
18 a 24 años	2,08	1,77	1,80	44,2	43,5	44,5	21,2	24,6	24,7

a/ Se incluyen los datos a partir del año 2002 debido al cambio en la metodología de la EHPM del INEC, y a que esa modificación dificulta la comparación de datos por zona antes de la presente década.

Fuente: Elaboración propia con base en las EHPM del INEC.

Cuadro 1.6

Condición de trabajo y estudio de la población de 13 a 17 años, por sexo, según grupos de edad. 1990 y 2006

Condición de trabajo y estudio	Hombres			Mujeres		
	1990	2004	2006	1990	2004	2006
Estudia y no trabaja	52,3	73,3	69,0	52,9	77,4	76,1
Estudia y trabaja	6,4	6,2	8,9	3,0	2,3	4,6
<i>Subtotal estudia</i>	<i>58,7</i>	<i>79,5</i>	<i>77,9</i>	<i>55,9</i>	<i>79,7</i>	<i>80,7</i>
No estudia y trabaja	33,3	13,3	14,6	12,3	4,4	4,8
No estudia y no trabaja	8,0	7,2	7,5	31,8	16,0	14,5
<i>Subtotal no estudia</i>	<i>41,3</i>	<i>20,5</i>	<i>22,1</i>	<i>44,1</i>	<i>20,4</i>	<i>19,3</i>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Castro, 2007 a partir EHPM del INEC.

la contrapartida al incremento en la asistencia se manifiesta en el descenso del grupo que trabaja y no estudia. Cabe destacar que en la población de 18 a 24 años se presentan cambios en la misma dirección, aunque con distintas magnitudes.

Como resultado de estas tendencias, en el mediano plazo la tasa de participación laboral experimentó una caída importante en el grupo de los y las adolescentes, pues disminuyó de 28,2% a 16,5% entre 1990 y 2006. En los hombres el cambio fue de 39,7% a 23,5%, mientras que en las mujeres bajó de 15,4% a 9,4%. Al mismo tiempo, se incrementó la tasa de desempleo abierto en el segmento de los 13 a los 17 años, así como en el grupo que busca empleo por primera vez. Estas dos tendencias significan que si bien un sector creciente de la población adolescente y joven se encuentra estudiando, quienes se ven excluidos del sistema educativo enfrentan cada vez mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, en un contexto donde la calificación educativa es más valorada que en el pasado.

Políticas inclusivas y atención a la diversidad requieren fortalecerse

La educación es un derecho constitucional que cubre a todos los habitantes del país, independientemente de sus ingresos, su género, el lugar donde viven, su etnia o sus condiciones físico-cognitivas. El ejercicio de este derecho es además requisito fundamental para el logro de mayores grados de bienestar de las personas, promover la cohesión social y alcanzar la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. En esta línea, el sistema educativo costarricense ha ido avanzando en el reconocimiento de la diversidad y las necesidades específicas de las y los alumnos y, en consecuencia, ha tratado de introducir cambios en la organización y puesta en práctica del currículo, así como en el desarrollo mismo del proceso educativo, a la vez que ha establecido una serie de servicios de apoyo especializados, con el fin de que las diferencias no se conviertan en desigualdades. Pese a estos avances, en la práctica cotidiana existen todavía problemas que deben atenderse, tales como la escasez de recursos humanos especializados en los centros educativos, falta de oportunidades de capacitación actualizada para el personal, limitaciones de recursos económicos y adecuados medios de transporte, carencia de materiales educativos accesibles a los estudiantes y ausencia de infraestructura apropiada para la población estudiantil con necesidades especiales.

Atención de las personas con necesidades educativas especiales

Con el fin de mejorar las oportunidades educativas de las personas con necesidades especiales, en 1996 se aprobó la Ley 7600, que consagra los derechos de acceso a la educación de esa población. Su artículo 18 plantea que, con respecto a las formas de servicio educativo, “las personas con necesidades educativas especiales podrán recibir su educación en el Sistema Educativo Regular, con los servicios de apoyo requeridos. Los estudiantes que no puedan satisfacer sus necesidades en las aulas regulares, contarán con servicios apropiados que garanticen su desarrollo y bienestar, incluyendo los brindados en los centros de enseñanza especial”. De esta manera, en los últimos años la tendencia ha sido integrar a las personas con discapacidad leve en las aulas regulares, al contrario de lo que ocurría en el pasado, cuando estos alumnos eran remitidos directamente a los servicios de educación especial. De acuerdo con las cifras de matrícula (MEP, 2006a), en el 2006 el sistema educativo atendió un total de 81.915 personas con necesidades especiales. De estas, 14.710 recibieron atención directa (18%) y 67.205 servicios de apoyo en la educación regular (82%) (MEP, 2006a).

El esquema institucional descrito en el cuadro 1.7 enfrenta limitaciones importantes a la hora de su implementación en el sistema educativo. En un estudio del Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa (Cenarec) se encontró que “en el personal administrativo de las direcciones regionales se conoce poco quién es y qué hace un docente de apoyo en los servicios de educación especial y mucho menos cuál es la población estudiantil que debe atender” (Dobles, 2006). Existe, además, “una marcada diferencia entre regiones, sobre las especialidades que se nombran, es por esta razón en algunas regiones predominan los docentes de apoyo en problemas de aprendizaje, en otros los de retraso mental, o también se presentan diferencias en el nombramiento de las modalidades de fijos o itinerantes”. La ausencia de lineamientos específicos en las políticas de contratación, entre otros factores, provoca que muchas veces se nombre personal sin formación para evitar la pérdida de plazas debido a la falta de personal capacitado en la región. En la práctica educativa se presentan conflictos y desfases entre los docentes regulares y los de apoyo relacionado con los límites de sus labores. Sin embargo, también se registran experiencias positivas, en las que la cooperación, el apoyo, la gestión compartida, el cambio y el crecimiento mutuo han sido posibles, a través de

Cuadro 1.7

Oferta educativa de la educación especial

Tipo de servicio	Servicios
Servicios de atención directa	Centros de educación especial. En estas instituciones se escolarizan estudiantes de 0 a 18 años que, por su condición de discapacidad, requieren apoyos más intensos y permanentes, los cuales no pueden ser ofrecidos en otras instituciones educativas.
	Centros de atención integral a personas adultas con discapacidad (Caipad). Su propósito es ofrecer una alternativa de dedicación personal, social, ocupacional y productiva, a las personas con discapacidad mayores de 18 años que requieren apoyos prolongados o permanentes.
	Instituto de Rehabilitación y Formación Helen Keller. Es la institución creada para atender las necesidades de formación educativa, funcional y profesional de la población adolescente y adulta con discapacidad visual, su cobertura es nacional. Además realiza funciones de investigación, asesoría y capacitación.
Servicios específicos de educación especial	Aula integrada. Estos servicios se ofrecen a estudiantes de entre 7 y 14 años con retraso mental, sordera y discapacidad múltiple. Están ubicados en escuelas, y funcionan bajo la responsabilidad del director del centro educativo.
	Educación especial en colegios académicos y técnicos diurnos (prevocacional). Es una alternativa para estudiantes egresados de aulas integradas de retraso mental, discapacidad múltiple y sordera, que en su proceso educativo han requerido adecuaciones curriculares significativas. También está orientada a estudiantes de educación primaria que terminaron esta etapa con adecuaciones curriculares significativas. Funciona como una sección más en colegios técnicos o académicos y sus objetivos principales son el desarrollo vocacional y la preparación para el trabajo.
Apoyos generados desde la educación especial para el sistema educativo	Equipos regionales itinerantes. Se conforman en cada Dirección Regional de Educación y tienen como fin dar capacitación y seguimiento a los comités de apoyo educativo de cada institución, o a los centros educativos que no cuentan con esas instancias. Están adscritos a la Asesoría Regional de Educación Especial respectiva y cada equipo está conformado como mínimo por un docente de Educación Especial, un docente regular, un orientador o psicólogo educativo y un trabajador social.
	Comités de apoyo educativo. Deben formarse en cada centro educativo, bajo la coordinación del director o su representante.
Servicios de apoyo	Servicio de apoyo fijo. Este servicio es ofrecido por un docente de educación especial con formación en un área específica (especialidad), y tiene como propósito apoyar en la atención de las necesidades educativas de los estudiantes que realizan su proceso escolar en aulas regulares. Este profesional forma parte del cuerpo docente de la institución. En esta modalidad actualmente se cuenta con docentes en las siguientes especialidades: problemas de aprendizaje, terapia de lenguaje, problemas emocionales y de conducta, retraso mental, audición y lenguaje (sordera).
	Servicio de apoyo itinerante. Es brindado por un “docente de apoyo”, quien tiene a su cargo varios estudiantes con necesidades educativas especiales escolarizados en aulas regulares, matriculados en varias instituciones educativas circunvecinas. Actualmente en esta modalidad trabajan docentes en las áreas de discapacidad visual, discapacidad múltiple, problemas de aprendizaje, problemas emocionales y de conducta, retraso mental, audición y lenguaje (sordera), sordo-ceguera.
	Servicios en el área de discapacidad múltiple. Apoya a estudiantes con enfermedades neurodegenerativas, mediante servicios de atención domiciliaria, hospitalaria y comunitaria, así como con servicios complementarios de terapia física y ocupacional.
Proyectos	Apoyo educativo para población estudiantil sorda que cursa estudios de secundaria en la educación regular pública diurna.
	Educación abierta para la atención de jóvenes sordos en secundaria.
	Servicio educativo para sordos adultos (SESA).

Fuente: Elaboración propia con base en MEP-DEE, 2007a.

movimientos internos que tienen que ver con la actitud de todas las personas involucradas. Una dificultad adicional en la poca claridad en los procesos de selección de los estudiantes que deben ser remitidos a los servicios de educación especial (Dobles, 2006).

También algunas tesis realizadas en la Universidad de Costa Rica identificaron, mediante estudios de caso, limitaciones para el cumplimiento de los procesos de inclusión de los niños y niñas con discapacidad en la educación regular (recuadro 1.8).

Una encuesta sobre las necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad, realizada en el 2006, encontró que el 19% no tiene ningún nivel de educación, el 39,7% terminó primaria, el 15,7% concluyó secundaria, el 12% cursa educación especial y el 11% tiene algún nivel universitario o parauniversitario. En términos de las limitaciones para asistir a los servicios educativos, la falta de dinero fue señalada por el 45,1% de las y los entrevistados como una dificultad que está presente siempre o casi siempre. Otros problemas señalados fueron el transporte, las actitudes negativas, la falta de comunicación y las barreras físicas (CNREE, 2006).

Se requiere fortalecer una educación más acorde con la cultura indígena

La educación indígena es una deuda postergada por el Estado costarricense durante largo tiempo, y si bien empezó a abordarse de manera sistemática a partir de 1994, todavía es un proceso inconcluso. El desarrollo de un nuevo enfoque educativo en este ámbito tomó como base diversas investigaciones en las que se utilizaron metodologías de investigación-acción sobre ruralidad, interculturalidad, desarrollo social, comunal, ambiental y educación, valorando aspectos como la situación comunal, condición y nivel de la cultura local, nivel e impacto de la labor educativa y pedagógica, y algunos indicadores económicos, productivos, políticos y administrativos que inciden en la labor educativa (Santa Cruz, 2006). Sin embargo, el cambio de perspectiva se implementó de manera gradual, pues requirió “adecuaciones curriculares en dependencia con las características y lineamientos que estipula la teoría del Enfoque de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), y las condiciones y circunstancias educativas muy particulares que presenta cada uno de los ocho grupos indígenas en Costa Rica” (Santa Cruz, 2006). El enfoque intercultural enfrentó resistencias y limitaciones tanto en el terreno subjetivo, por “la falta de aprehensión

Recuadro 1.8

Falta de personal y recursos económicos para favorecer la integración educativa de la población con necesidades especiales

La tesis desarrollada por Álvarez et al. (2005) estudió el proceso de inclusión de niños y niñas procedentes de la educación especial en los centros educativos tradicionales del circuito 4 de la Dirección Regional de Enseñanza de Cartago. Encontró que un 70% de los docentes no había recibido capacitación especializada sobre este particular, aunque sí lo había hecho el 75% de los directores. El concepto de inclusión era desconocido por la mayoría de las y los docentes y administrativos. La comunicación y el consenso entre las diversas instancias que van desde la Asesoría Regional de Educación Especial hasta el docente regular se consideraban deficientes. Aunque se realizaron esfuerzos por adecuar las instituciones a las necesidades educativas especiales de estos niños, muchos aspectos en cuanto a señalización, mobiliario y espacio físico resultaban insuficientes. “Según las observaciones y entrevistas realizadas, hay una separación entre la realidad que se vive en las aulas y las políticas educativas propuestas por el Ministerio de Educación. A pesar de las dificultades que se presentan en lo referente al proceso de inclusión, los niños que presentan necesidades educativas especiales muestran un avance que les permite aprobar cada año” (Álvarez et al., 2005).

Otro proyecto de graduación analizó la aplicación de la Ley 7600 en las escuelas del circuito 7 de la Dirección Regional de Cartago. Determinó que en dos escuelas el apoyo del MEP era insuficiente para la atención de las necesidades especiales. Los fondos solo cubrían la operación del aula integrada, por lo que los administradores educativos debían buscar recursos adicionales. Únicamente una escuela tenía las condiciones requeridas para atender a la población con discapacidad, gracias al soporte de recursos de la empresa privada y la experiencia del personal docente, que había sido capacitado en el tema de la inclusión. El cuerpo docente y administrativo de las otras escuelas no contaba con una capacitación apropiada y continua sobre la atención de alumnos con necesidades educativas especiales, debido a falta de presupuesto, tiempo y motivación. No existía suficiente personal de Psicología y Orientación en el equipo interdisciplinario para dar cobertura a toda la población estudiantil con discapacidad (Martínez et al., 2004).

Fuente: Álvarez et al., 2005 y Martínez et al., 2004.

e interiorización de la interculturalidad aplicada a la educación”, como en el terreno objetivo, en aspectos como los siguientes:

“Las instituciones educativas existentes son en su mayoría multigrado (unidocentes) y de nivel primario solamente; la estructura técnica, curricular y administrativa del MEP es rígida y poco flexible para los cambios y la innovación curricular; la ubicación e infraestructura de los centros educativos es deficiente y precaria, así como la formación, el nivel académico y profesional del personal docente es casi nulo o incipiente sobre este tema” (Santa Cruz, 2006).

En Costa Rica existen veinticuatro territorios indígenas, en los cuales se mantienen vivas y en uso seis lenguas autóctonas, a saber: cabécar, bribri, ngöbe o guaymí, maleku, boruca y térraba. Además

de los idiomas se reconocen ocho culturas distintas. De acuerdo con los datos del Censo de Población del año 2000, en el país residen 27.032 indígenas dentro de sus respectivos territorios y 63.876 fuera de estos (INEC, 2000). El modelo de educación indígena solo cubre a los primeros.

En el curso lectivo del 2006, en la enseñanza primaria la matrícula ascendió a 9.441 niños indígenas, que representan el 93% de la población en edad escolar, lo cual indica un nivel de cobertura positivo y cercano al promedio nacional. El número total de escuelas indígenas para el mismo año fue de 220. Sin embargo, el modelo presenta dificultades externas e internas. Entre las primeras está la reducción de la población autóctona en los territorios y el aumento de la población foránea, lo cual genera conflictos culturales por los padres y madres no indígenas que adversan el enfoque pedagógico de estas escuelas (Unicef, 2006).

No existe una verdadera educación intercultural bilingüe y en realidad lo que se aplica son adecuaciones de pertinencia, a través de tres iniciativas que se han venido desarrollando desde 1996, a saber, el programa para la promoción y enseñanza de lenguas indígenas, el programa de cultura indígena y el programa de educación ambiental indígena. Los dos primeros son impartidos de manera empírica por personas seleccionadas de las comunidades indígenas, bajo ciertos requisitos (recuadro 1.9). El Departamento de Educación Indígena tiene un solo profesional en Lingüística y Antropología que debe dar atención, asesoría y seguimiento a seis lenguas y ocho culturas. En el año 2006 se contaba con un total de 69 docentes de lengua indígena y

40 de cultura indígena que realizaban sus labores mediante un modelo itinerante, en el que cada maestro tenía a su cargo varias escuelas (Unicef, 2006). Además, las 220 escuelas eran atendidas por 458 maestros regulares, de los cuales el 50% poseía un título calificado de docencia y el resto eran aspirantes que, como mínimo, deben tener un nivel académico de secundaria concluido o de técnico medio sin concluir. Estas carencias son suplidas por medio de la capacitación y las asesorías que brinda el Departamento de educación indígena; sin embargo, “estas acciones educativas se han visto reducidas y muy limitadas por la rigidez del ciclo lectivo y los 200 días lectivos por cumplir, así como por la poca iniciativa y disponibilidad de autoridades intermedias quienes, en última instancia, son las que toman las decisiones en el uso del tiempo del personal docente” (Unicef, 2006).

La mayoría de las escuelas indígenas, el 75%, es unidocente, es decir, tiene un solo educador o educadora que atiende a un grupo no mayor de 30 niños. Cuando la matrícula es mayor de 30 y menor de 50 estudiantes, se asigna un docente de apoyo. Un 23% de las escuelas son de dirección 1 ó 2, es decir, que cubren a una población de 52 a 180 niños y cuentan con un número de docentes que va de 2 a 5. La labor educativa sigue siendo en buena medida multigrado, pues un solo educador debe hacerse cargo, como mínimo, de dos grupos distintos, ya sea en jornada única o en horario alterno (Unicef, 2006).

En la enseñanza secundaria el total de estudiantes en el año 2006 fue de 1.397 jóvenes en 21 centros educativos. La cobertura aproximada es de un 21%

Recuadro 1.9

Características requeridas para ser docente de educación indígena

Las características que debe reunir el maestro o maestra de lengua indígena son hablar fluidamente una lengua indígena propia de su etnia (con la excepción del boruca y el térraba, en los que se pide ser “semi-hablante”), pertenecer a la etnia que habla la lengua que enseña, haber vivido la mayor parte de su vida en la región, utilizar la lengua indígena en la comunicación cotidiana, conocer la cultura indígena, poseer una fuerte identidad cultural, saber leer y escribir en español, tener buena dicción y buena caligrafía, ser reconocido o reconocida en la comunidad como una persona de buenas costumbres y con capacidad para trabajar con niños, entre otras.

Por su parte, el maestro o maestra de cultura indígena debe reunir características similares a las anteriores y, además, tener “amplios conocimientos de aspectos fundamentales de su cultura como la cosmogonía, la religión, la artesanía, la lengua, su historia, la música y el baile, la tradición

oral, la medicina natural, las técnicas propias de cultivo y las costumbres” (MEP-DEI, 2007). Los docentes de educación regular deben a su vez reunir características como “ser preferiblemente hablante de su lengua autóctona, conocedor de sus costumbres, tradiciones, sistemas de valores y otros, debe tener respeto por las diferencias culturales, en caso de que no sea indígena. Debe estar dispuesto a laborar en condiciones distintas, con muchas dificultades, desde vencer grandes distancias, a pie o caballo, hasta apoyar a niños monolingües, porque muchos no hablan español. Los resultados obtenidos con un docente hablante de una lengua indígena con requisitos mínimos, es superior al resultado que puede obtener un profesional Pt6, que tiene la barrera del idioma y el desconocimiento de la cultura indígena” (MEP-DEI, 2007). Adicionalmente, las comunidades indígenas solicitan docentes que conozcan su lengua, para facilitar la comunicación no solo con los niños, sino también con sus padres y madres.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP-DEI, 2007.

de la población adolescente indígena. Las modalidades de servicios son 4 colegios académicos en las regiones indígenas más pobladas, 14 telesecundarias y 3 Centros de Educación Integral de Adultos (Cindea) que son parte del modelo de educación para jóvenes y adultos (Unicef, 2006).

Población migrante en los centros educativos

La diversidad de la población estudiantil también está asociada a la presencia de la población migrante, que se incrementó en el país especialmente en la década de los noventa. En el 2006 había 43.130 estudiantes extranjeros matriculados en la educación tradicional, que representaban el 5% del total de la matrícula y de los cuales la mayoría (79%) era de origen nicaragüense. Ese año se registraron 33.931 alumnos de esa nacionalidad, cifra que no considera a los niños nacidos en Costa Rica¹⁵.

Desde el punto de vista cuantitativo el impacto de la inmigración en el sistema educativo no parece ser un problema a futuro, en virtud de la estabilización que muestra la migración nicaragüense y el descenso de las tasas de natalidad en el país, que han implicado una disminución general de la matrícula en la educación primaria tradicional a partir del año 2000¹⁶ (MEP, 2007a).

Por el contrario, en lo cualitativo sí existen asuntos que deben ser abordados en las políticas educativas. Por un lado, a partir de estudios de casos se han detectado actitudes discriminatorias entre los niños costarricenses hacia sus compañeros nicaragüenses, que son toleradas por los mismos educadores (Ganimian, 2006). Por otro lado, en centros educativos ubicados en zonas de alta presencia de la población inmigrante se viven no solo problemas interculturales y de adaptación al medio nacional, sino también condiciones de infraestructura deteriorada e insuficiente. Entre los esfuerzos sistemáticos que se han realizado para afrontar el impacto de las migraciones en la educación nacional figura un proyecto de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que contó con financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos y se llevó a cabo durante los años 2000 y 2001; esta iniciativa incluyó componentes de infraestructura, mediación educativa, educación para la diversidad y materiales didácticos (Contreras et al., 2001).

Siguiendo la misma línea, en el 2001 el incremento en la matrícula de población inmigrante en el sistema educativo evidenció la necesidad de proveer tanto a docentes como a estudiantes mayor

información y capacitación para comprender el fenómeno migratorio en la realidad costarricense, así como promover valores y actitudes que privilegiaran el respeto a los derechos humanos y evitaran prácticas basadas en estereotipos y prejuicios xenofóbicos. Con el propósito de atender esa necesidad, el MEP, la OIM y la AID, conjuntamente con el entonces Proyecto Estado de la Nación, elaboraron el módulo para educación primaria titulado *Gallo pinto, agua dulce y mucho más*. Este material tiene como objetivo brindar al docente un recurso didáctico creativo, de fácil acceso y atractivo para los niños y niñas, que permita incorporar los enfoques innovadores de multiculturalidad e interculturalidad en la práctica pedagógica de la escuela primaria desde el aula, considerada hoy escenario de diversidad cultural. Adicionalmente se preparó el módulo *Población, desarrollo y migraciones*, para el tercer ciclo de la educación general básica, el cual fue utilizado en talleres de capacitación para docentes de Estudios Sociales y Cívica en diferentes regiones del país. Este material fue elaborado en el marco de un convenio suscrito entre la OIM, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) y el Programa Estado de la Nación.

Oferta educativa: esfuerzos en pro de la diversificación

Una debilidad del sistema educativo costarricense, señalada por el *Primer Informe Estado de la Educación*, es la escasa oferta de opciones vocacionales en el ciclo diversificado, lo cual hace que la mayoría de los estudiantes (más del 70%) se decida por las opciones académicas. En este apartado se da seguimiento al tema de la oferta educativa, esta vez profundizando en las modalidades no vocacionales que existen en el sistema y que se han venido desarrollando en las dos últimas décadas, en atención a necesidades específicas evidenciadas por la práctica, así como a las demandas de distintos sectores sociales. Los resultados de esta diversificación no siempre se han evaluado con visión de conjunto, a fin de conocer su impacto y la magnitud de su contribución al cumplimiento de los objetivos principales del sistema educativo y la satisfacción de las nuevas demandas de la sociedad. Por el contrario, prima una dispersión que termina reflejándose de manera creciente en la estructura administrativa del MEP, a tal punto que en diversos momentos se ha planteado la necesidad de una reestructuración.

Esta sección describe las modalidades educativas que se ofrecen tanto en primaria como en

secundaria. Posteriormente se aborda el tema de las llamadas asignaturas complementarias y su peso actual dentro del currículo. Por último se examina la evolución reciente de la educación técnica, cuya expansión y fortalecimiento constituyen un desafío nacional urgente, ya señalado en la edición anterior de este Informe.

Modalidades educativas: ¿amplitud o dispersión?

En el año 2006, la matrícula total en la enseñanza primaria fue de 540.687 estudiantes, de los cuales 19.182 correspondían a la educación no tradicional, con modalidades como primaria por suficiencia, aula abierta, Cindea (I nivel) y educación especial. Estas modalidades representan un 3,5% de la matrícula total, cifra que se ha mantenido relativamente estable durante los últimos ocho años.

En la enseñanza secundaria, si bien predomina también la educación tradicional o formal, las modalidades no tradicionales han adquirido un mayor peso en años recientes. En el 2006 la educación no tradicional representaba un 12,1% de matrícula en secundaria y la educación para el trabajo un 7,3%, de manera que ambas sumaban casi una quinta parte del total. En números absolutos esto equivale a 75.033 estudiantes, de los cuales 28.239 recibían educación para el trabajo y 46.794 educación no tradicional. La mayor parte de estas modalidades corresponde al modelo de educación para jóvenes y adultos, que tiene como finalidad promover “la equidad e igualdad de oportunidades, de acceso y éxito en el sistema educativo costarricense, a todas aquellas personas mayores de 15 años que, por causas de naturaleza social, económica, geográfica y personal, no hayan concluido la educación primaria o secundaria. Se dirige a quienes necesiten fortalecer o desarrollar competencias relacionadas con su formación ciudadana y socio productiva” (MEP-EDJA, 2007c).

En las modalidades tradicionales también se ha producido una diversificación de la oferta en primaria y secundaria. Un ejercicio realizado con el fin de tener una visión de conjunto de las modalidades existentes en el sistema educativo permite distinguir tres grandes vectores, de acuerdo con sus propósitos. En el primero se agrupan los programas o modalidades que se dirigen a seguir aumentando la cobertura. En el segundo se encuentran los que buscan proveer una gama más amplia de opciones, que respondan a las distintas inclinaciones y características de los estudiantes, así como a las necesidades de recursos humanos

del país. Y en el tercero se ubican los tendientes a mejorar la calidad de la educación.

Entre las opciones para ampliar la cobertura educativa se encuentran las modalidades destinadas a zonas rurales con densidades bajas de población en edad escolar. A nivel de preescolar existen para estos efectos el servicio itinerante y el heterogéneo¹⁷. En primaria se cuenta las escuelas unido-centes¹⁸, que en términos de porcentaje del total de las instituciones públicas de educación primaria constituyen el 49,7%, pero atienden solamente al 8,93% de los alumnos. En la secundaria la opción educativa para las áreas rurales de población dispersa son las telesecundarias, un modelo en el que la televisión y los materiales impresos son los medios fundamentales para apoyar el aprendizaje, bajo la guía y estímulo del docente. En el 2006 operaban 129 telesecundarias, 6 de ellas en territorios indígenas.

También en el vector dirigido a ampliar cobertura se encuentran las modalidades que atienden a adultos y jóvenes que fueron excluidos de la educación regular. En primaria se han establecido programas de educación abierta como primaria por suficiencia, aula abierta, los Centros Integrados para la Educación de Jóvenes y Adultos (Cindea), en su primer nivel, y escuelas nocturnas. En secundaria se cuenta con colegios nocturnos, los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC), los Cindea en sus niveles segundo y tercero, y el programa “Nuevas Oportunidades”.

Las modalidades que se agrupan en torno al vector que busca aumentar la diversidad de opciones se encuentran, fundamentalmente, en la educación secundaria. Estas vienen a complementar la oferta de los colegios técnicos profesionales y los colegios académicos tradicionales. En cifras absolutas, en el 2007 existían en el país 8 colegios científicos, 2 artísticos, 2 humanísticos, 17 bilingües, 2 deportivos, 11 ambientalistas y 10 indígenas. Cada una de estas opciones educativas cuenta con un plan de estudios que varía en cantidad de lecciones semanales (Martínez, 2007).

En el tercer vector, que agrupa los programas que buscan mejorar la calidad de la oferta, los servicios se concentran sobre todo en primaria, aunque también existen algunos en secundaria. En primaria, en el 2006 había 145 escuelas de atención prioritaria, 529 escuelas líderes y 102 escuelas de excelencia, dentro de un total de 4.026 establecimientos (MEP, 2007c). Cabe aclarar que estas modalidades no necesariamente son excluyentes entre sí. En secundaria los colegios de innovación educativa con el uso de tecnología de punta y los

Cuadro 1.8

Algunas modalidades educativas en instituciones de educación primaria y secundaria, según propósito. 2006

Clasificación	Modalidad o programa	Descripción
Opciones para ampliar cobertura	Colegios nocturnos	Buscan disminuir el fracaso escolar y permitir acceso con equidad, mediante la aprobación de asignaturas de manera independiente. Imparten lecciones a partir de las 5.30 p.m.
	Cindea	Ofrecen la posibilidad de concluir la secundaria, así como cursos de formación socioproductiva y carreras técnicas de nivel medio.
	IPEC	Ofrecen la posibilidad de concluir la secundaria, así como cursos de formación socioproductiva, carreras técnicas de nivel medio y cursos libres.
	Aula abierta	Se imparte educación primaria y secundaria a jóvenes mayores de 14 años excluidos del sistema educativo y en riesgo de deserción, mediante un sistema flexible que permite a cada estudiante avanzar a su ritmo.
	Telesecundarias/telebachillerato	Brindan la oportunidad de continuar estudios secundarios a residentes de zonas de difícil acceso geográfico. Los docentes orientan el aprendizaje apoyados en la televisión y materiales impresos.
	Nuevas Oportunidades	Ofrecen la opción de cursar la secundaria a jóvenes (15-18 años) excluidos del sistema educativo regular. Las asignaturas se cursan individualmente y los grupos son homogéneos (de acuerdo con su nivel).
Opciones para aumentar la diversidad	Colegios y escuelas indígenas	Incorporan en la educación aspectos de la cultura indígena. Están ubicados en zonas indígenas.
	Colegios de orientación tecnológica	Tienen un alto componente tecnológico, lo que permite a sus estudiantes cursar asignaturas técnicas e incorporarse con mayor facilidad al mundo laboral.
	Colegios ambientalistas	Buscan el desarrollo de individuos con una sólida cultura ambiental y capacidad par aplicar tecnologías que fomenten la protección del medio.
	Colegios de valor agregado	Intentan dotar a los alumnos de alguna especialidad, mediante el incremento de las lecciones de Artes Industriales y Educación para el Hogar.
	Colegios deportivos	Propician el desarrollo de habilidades y destrezas en las distintas disciplinas deportivas.
	Colegios humanísticos	Buscan ser el semillero de escritores, lingüistas, abogados, historiadores, economistas, etc.
	Colegios científicos	Se enfocan en la adquisición de conocimientos y habilidades en Matemáticas, Física, Química, Biología e Informática.
	Colegios técnicos	Desarrollan competencias en cada especialidad técnica ofrecida en las áreas agropecuaria, industrial, comercial y de servicios.
	Colegios artísticos	Propician el desarrollo de habilidades y destrezas en disciplinas artísticas, sin detrimento de la formación académica.
Opciones para mejorar la calidad	Escuelas de horario ampliado	Intentan mejorar los servicios que se brindan al estudiantado, mediante un horario más extenso que el de las otras escuelas públicas y la adopción del modelo institucional propuesto por el Simed.
	Escuelas líderes y de proyección	Promueven transformaciones administrativas y pedagógicas en los centros escolares, dirigidas a obtener rendimientos educativos de calidad.
	Escuelas de excelencia	Buscan mejorar el rendimiento escolar en el primer año y prevenir la deserción escolar, mediante procesos de innovación educativa en lecto-escritura y Matemáticas.
	Colegios laboratorio	Intentan mejorar la educación mediante la aplicación de principios rectores de las universidades, especialmente métodos de investigación, apoyo técnico y docente conferido por las universidades en los programas de formación científica y experimentación pedagógica, entre otros.
	Colegios de innovación educativa con tecnología de punta	Promueven las capacidades creativas e innovadoras de los actores del proceso de enseñanza y aprendizaje, para guiar una transformación curricular y educativa que genere aprendizajes de calidad.

Fuente: Elaboración propia con información de la División Curricular del MEP.

colegios laboratorio podrían considerarse como pertenecientes a una misma categoría.

La gran cantidad de modalidades educativas ofrecidas en el país no se ha caracterizado por ser parte de una propuesta clara y articulada; por el contrario, tal como se comentó, lo que parece privar es la dispersión de esfuerzos. El MEP no cuenta con procedimientos sistemáticos que le permitan valorar la efectividad de cada programa y su contribución específica al conjunto del sistema educativo nacional. Tampoco se ha investigado si la diversificación de la oferta entre distintos centros realmente está incidiendo en que la selección de las instituciones por parte de los estudiantes se haga de acuerdo con sus intereses e inclinaciones, o si responde más bien a criterios de cercanía. Atender estos vacíos resulta esencial para aprovechar y potenciar mejor las distintas iniciativas en pro de la calidad de la educación y las diversas necesidades de la población estudiantil.

Bajas coberturas de las materias complementarias

La aspiración nacional de contar con una educación al servicio del desarrollo pleno e integral de las personas, consignada en la Ley Fundamental de Educación, se ha plasmado en un currículo de enseñanza primaria que incluye, además de las llamadas asignaturas básicas (Español, Estudios Sociales, Ciencias y Matemáticas), otras que las complementan, como Lengua Extranjera, Informática Educativa, Educación Religiosa, Educación Física, Educación Musical, Artes Plásticas y Educación para el Hogar o Artes Industriales. A esto se suma un esfuerzo adicional de incorporar la promoción de valores como un eje transversal (recuadro 1.10).

La implementación de este currículo no se ha podido llevar a cabo en todos los centros educativos, debido a carencias de infraestructura y mobiliario escolar, así como a limitaciones financieras para contratar una mayor cantidad de docentes en las asignaturas especiales (MEP, 2006b). Sin embargo, desde finales de la década de los noventa se nota una tendencia al aumento en la cobertura de estas materias, entre las cuales destaca Lengua Extranjera y, en menor medida, Educación Física e Informática Educativa.

Pese a esta tendencia, la cobertura de algunas de las materias sigue siendo muy baja. En el 2006, las asignaturas relacionadas con la dimensión artística, como Educación Musical y Artes Plásticas, llegaban a tan solo el 44,0% y el 14,7%, respectivamente, de los alumnos de primaria. La Educación Física no cubría ni a la mitad de los estudiantes de ese nivel. Las coberturas más altas en las escuelas

públicas eran las de Lengua Extranjera (78,5%), Educación Religiosa (65,1%) e Informática Educativa (53,5%).

El acceso a las “materias especiales” o complementarias al currículo básico es desigual según la dependencia y el tipo de las instituciones educativas. Por una parte, las diferencias se manifiestan entre las escuelas públicas y las privadas; en estas últimas la cobertura es más alta, con excepción de Educación para el Hogar y Artes Industriales. La cobertura privada de la Educación Musical y la Educación Física es casi el doble que la pública y la brecha es de casi cuatro veces en el caso de las Artes Plásticas (cuadro 1.10). Por otra parte, las disparidades se presentan dentro de las instituciones públicas por tipo de dirección, ya que un porcentaje menor de las escuelas unidocentes y las de Dirección 1¹⁹ tienen acceso a estas materias, lo cual se debe, entre otros factores, a su horario limitado y su dispersión geográfica, que dificulta el traslado de las y los docentes (Barrantes, 2006).

Entre 2004 y 2006 el aumento de la cobertura se desaceleró en prácticamente todas las materias complementarias, con excepción de Artes Industriales. Esto se evidencia en la reducción del crecimiento promedio anual experimentado en el período 1999-2004, en comparación con el de 2004-2006. La cobertura de Lengua Extranjera se incrementó en 7,0 puntos porcentuales por año en el primer período y ese ritmo se redujo a 2,4 en el segundo. La Educación Física, que venía creciendo en promedio 2,8 puntos porcentuales al año, pasó a 1,2.

En cuanto al Programa de Informática Educativa, los datos a junio del 2007 indican que 439.420 estudiantes se beneficiaban con esta iniciativa, que tenía una cobertura del 58,0% de la educación general básica. Al desagregar la información por niveles, se observa que en preescolar la cobertura era de 34,9%, en primaria de 57,2%, en educación especial de 73,2%, en el programa aula abierta de 78,5% y en el tercer ciclo de la educación secundaria de 68,7%. Por zona, este programa cubría a 481 instituciones en la urbana y 404 en la rural (FOD, 2007). Desde el año 1988, las cifras históricas de cobertura en los primeros cuatro niveles antes mencionados muestran un crecimiento promedio anual de 7,9%, con incrementos superiores al 20% en 1989, 1990, 1992 y 1998. Desde 1999 la tendencia creciente se mantiene, aunque a un ritmo menor que en la década anterior. Respecto a la cobertura del programa en el tercer ciclo, que inició en el 2002 con 68,5%, se registró un crecimiento importante entre ese año y el 2003, cuando pasó de 144 a 196 colegios, aunque posteriormente se ha mantenido

Recuadro 1.10

Educación en valores: una orientación que debe fortalecerse

De acuerdo con informes de la OCDE sobre los países cuyos sistemas educativos obtienen mejores resultados, existen tres factores comunes que destacan en ellos: la aplicación de políticas inclusivas, la utilización de sistemas eficaces de diagnóstico temprano y la concepción de los centros educativos como instancias que, además de instruir en conocimientos, educan en valores que permiten mejorar los climas escolares y fortalecer las bases de la convivencia democrática. Según la Ley Fundamental de Educación, el país debe promover la enseñanza de valores como parte de la formación integral que brinda a sus habitantes. En el año 2003, el Consejo Superior de Educación tomó la decisión de incluir los valores como único eje transversal del currículo costarricense. Mediante un abordaje sistemático en este ámbito se busca fomentar el desarrollo socio-afectivo y ético de las y los estudiantes (MEP, 2006b). El enfoque transversal “aprovecha las oportunidades que ofrece el currículo, incorporando en los procesos de diseño, desarrollo, evaluación y administración curricular, determinados aprendizajes para la vida, integradores y significativos, dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida individual y social” (MEP, 2004).

Los cuatro temas que componen el eje transversal de los valores son: cultura ambiental para el desarrollo sostenible, educación integral de la sexualidad, educación para la salud y vivencia de los derechos humanos para la democracia y la paz (cuadro 1.9).

Aún no se conocen bien las fortalezas y debilidades del abordaje que se les da a los valores como eje transversal del currículo nacional. Dos estudios que analizaron los temas de educación para la paz y educación ambiental, elaborados por el Programa Estado de la Nación para la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA), aportan algunos elementos de juicio en ese sentido. En el primer caso se determinó que las actividades de educación para la paz que se realizan en el país, tanto en el sistema formal como en el no formal, se centran en la transmisión de valores y actitudes, no en la enseñanza de técnicas o herramientas concretas para la construcción de la paz, área que, según el estudio, debe ser más explotada por la educación costarricense (Gómez, 2004).

En el caso de la educación ambiental, el subtema de prevención de desastres se enfoca en preparativos para casos de emergencia y aborda en menor medida la comprensión de las causas de los desastres, los factores de riesgo de las comunidades, la gestión ambiental y el desarrollo sostenible. Por ello el estudio sugiere que el MEP trabaje en crear un vínculo teórico-práctico más estrecho entre la educación ambiental y la educación para la prevención de desastres y brinde más apoyo a los docentes en términos de material didáctico (Cárdenas, 2004). No se tiene conocimiento de investigaciones similares con respecto a la educación para la salud y la sexualidad, ni de actualizaciones de los estudios mencionados.

Cuadro 1.9

Enfoque de los temas transversales en la educación

Ejes	Orientación
Cultura ambiental para el desarrollo sostenible	Fomentar la participación de la comunidad educativa en la detección y solución de problemas ambientales, en el ámbito local pero con visión planetaria, a partir del conocimiento crítico y reflexivo de la realidad inmediata, tanto biofísica como social, económica, política y cultural, y mediante actividades de valoración y respeto al ambiente.
Educación integral de la sexualidad	Formar personas que se relacionen como hombres y mujeres de manera equitativa, solidaria y respetuosa de la diversidad; que tomen decisiones referentes a su sexualidad desde un proyecto de vida basado en el conocimiento crítico de sí mismo, su realidad sociocultural y sus valores éticos y morales; que enfrenten situaciones de acoso, abuso y violencia, mediante la identificación de recursos de apoyo internos y externos; que expresen su identidad de forma auténtica, responsable e integral, y que promuevan procesos reflexivos y constructivos en su familia.
Educación para la salud	Promover estilos de vida saludables, rescatando y respetando las diferencias culturales y personales, y partiendo de la premisa de que un estilo de vida saludable debe reflejar como mínimo prácticas alimentarias saludables y una adecuada salud mental.
Vivencia de los derechos humanos para la democracia y la paz	Concienciar al estudiante sobre la importancia de un ejercicio activo de la ciudadanía con responsabilidad, conforme a los derechos y deberes que el marco constitucional establece, mediante estrategias por parte de los docentes de diferentes asignaturas y niveles, que tomen en cuenta la educación en la resolución del conflicto, la diversidad cultural y la tolerancia, entre otros.

Fuente: MEP, 2004.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2004, Cárdenas, 2004 y Gómez, 2004.

Cuadro 1.10

Cobertura de asignaturas especiales en la educación primaria, por dependencias públicas y privadas. 1999, 2004 y 2006

	Lengua Extranjera	Educación Musical	Educación Religiosa	Educación Física	Educación para el Hogar	Artes Industriales	Artes Plásticas	Informática Educativa
Escuelas públicas								
1999	38,9	38,0	61,0	28,0	25,0	2,8	6,0	38,4
2004	73,7	42,8	64,7	42,0	24,8	4,0	14,0	52,1
2006	78,5	44,0	65,1	44,4	23,1	5,5	14,7	53,6
Escuela privadas								
1999	84,0	77,0	75,0	81,0	20,0	4,0	50,0	Nd
2004	87,0	81,0	71,0	88,0	20,0	3,0	54,0	Nd
2006	93,0	86,0	70,0	90,0	18,0	5,0	57,0	Nd

Fuente: Barrantes, 2006, con base en FOD, 2007 e información del Departamento de Estadística del MEP.

en alrededor de 200 instituciones, hasta alcanzar una cobertura del 68,7% en junio de 2007.

A partir del 2007 la nueva administración gubernamental puso en marcha el proyecto denominado “La enseñanza de la ética, la estética y la ciudadanía en la educación secundaria en Costa Rica”, que tiene como punto de partida el reconocimiento de que en el sistema educativo estas áreas ocupan un segundo plano con respecto a las asignaturas académicas. Esta situación se refleja en dificultades de diversa índole para la convivencia social en el seno de los centros educativos, especialmente los de secundaria, entre los que destacan el manejo inapropiado de conflictos y el uso de la violencia, la intolerancia hacia la diversidad, una actitud negativa para asumir compromisos en los espacios colectivos y en la vida política, y altos niveles de desconfianza interpersonal. Frente a este diagnóstico, la nueva iniciativa busca desarrollar en los y las estudiantes destrezas para vivir y disfrutar de la vida en una sociedad democrática, para lo cual se considera relevante promover la actitud crítica de las personas jóvenes ante el sistema político, propiciar la construcción social de la buena voluntad e incorporar el arte como forma de conocimiento, de construcción de espacios vitales, y de expresión de su pensamiento, su imaginación, su socialización y su capacidad creadora (MEP et al., 2007). Para lograr estos objetivos se pretende elaborar y someter a aprobación del Consejo Superior de Educación un nuevo diseño curricular en las áreas mencionadas, que permita reorientar objetivos, contenidos y metodologías de trabajo para estimular en la población estudiantil el desarrollo de estas habilidades y capacidades (MEP et al., 2007).

Las carencias de infraestructura y equipo constituyen una barrera importante en el logro de una

educación integral, y tanto la enseñanza primaria como la secundaria muestran grandes necesidades insatisfechas. En el caso de las aulas para las asignaturas especiales se tiene la mitad de los requerimientos cubiertos en primaria y un 57,2% en secundaria. En cuanto a los gimnasios, solo se cuenta con un tercio de los necesarios en primaria y la mitad en secundaria, en tanto los centros de informática son la mitad de los requeridos para primaria y dos tercios en secundaria. Existe un porcentaje muy bajo de necesidades cubiertas en los laboratorios de Ciencias en primaria, los que apenas llegan a un 5,7%. En igual medida la Fundación Omar Dengo ha reportado problemas de desactualización de los equipos de cómputo, que afectan las posibilidades de ampliación del programa de Informática Educativa.

El equipo también es escaso. Las necesidades satisfechas son mayores en la secundaria que en la primaria en lo que concierne a las computadoras para estudiantes, televisores y videograbadoras. Las grandes brechas aquí comentadas sin duda son una señal de que se requiere aumentar la inversión educativa en el país.

Crece demanda por educación técnica

En su anterior edición, este Informe mostró el bajo peso que tiene en el sistema educativo nacional la educación técnica (18,4%) en contraste con la modalidad académica (81,3%). Asimismo, señaló la necesidad de ampliar ese porcentaje y fortalecer este tipo de formación.

En el período 2002-2006, la matrícula del ciclo diversificado en los colegios técnicos profesionales creció un 19%, al pasar de 21.336 alumnos en el 2002 a 25.342 en el 2006 (MEP, 2006c). El mayor aumento se presentó en las especialidades comerciales y de servicios, que en ese lapso crecieron un

Cuadro 1.11

Disponibilidad y necesidades de equipo e infraestructura en la educación pública primaria y secundaria. 2006

Infraestructura y equipo	Primaria		Secundaria	
	Infraestructura y equipo disponible (absolutos)	Necesidades cubiertas (relativos) a/	Infraestructura y equipo disponible (absolutos)	Necesidades cubiertas (relativos) a/
Aula de asignaturas especiales	896	49,3%	597	57,2
Bibliotecas	600	44,9%	302	65,9
Centros de informática	573	49,2%	425	71,1
Gimnasios	217	34,6%	150	47,9
Laboratorios de Ciencias	11	5,7%	118	41,7
Talleres	20	11,8%	571	64,0
Computadoras para estudiantes	8.552	43,7%	6.897	70,9
Televisores	1.689	51,5%	1.126	74,2
Videograbadoras	901	39,7%	789	65,9

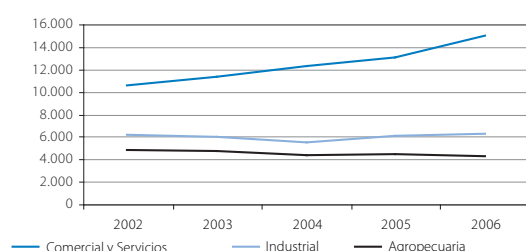
a/ Para el cálculo del porcentaje de necesidades cubiertas se dividió la cantidad de equipo e infraestructura disponible, entre la infraestructura y el equipo disponible más el número de necesidades insatisfechas de acuerdo con la opinión de los directores de los centros educativos.

Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Estadística del MEP.

41%. Entre tanto, la matrícula de las especialidades industriales se incrementó en un 1% y la relativa a especialidades del sector agrícola se redujo en 11% (Acón, 2007) (gráfico 1.8).

Gráfico 1.8

Matrícula en educación diversificada técnica, diurna y nocturna



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Educación Técnica del MEP.

Este comportamiento es coherente con una economía que ha venido mostrando una tendencia al aumento en la participación del sector terciario (servicios) y una leve expansión del sector industrial. El sector agrícola, aunque se ha reactivado en los últimos años, anteriormente había experimentado un largo período de contracción.

Al agrupar las especialidades de la categoría “comercial y de servicios” en cuatro subcategorías

(turismo, secretariado, informática y contabilidad) en todas se observa un incremento entre 2002 y 2006. El mayor dinamismo se registró en turismo (144%), seguido por informática (41%), secretariado (32%) y contabilidad (19%). En el 2006 las especialidades de contabilidad y secretariado siguieron siendo las de mayor peso en la categoría citada, pero el alto crecimiento de turismo y contabilidad redujo su importancia relativa.

Por su parte, la matrícula en los programas agropecuarios disminuyó, de 4.761 estudiantes en el 2002 a 4.236 en el 2006. En ese último año los principales programas fueron producción pecuaria (1.353), agroindustria (1.131) y agroecología (1.071) (MEP, 2006c).

Los matriculados en la categoría “industria” aumentaron poco: de 6.003 en el 2002 a 6.187 en el 2006. Al agrupar a los matriculados en cinco subcategorías: industria textil, mecánica²⁰, electrónica²¹, diseño y dibujo²² y otros²³, se observa que, en el mismo lapso, las especialidades del área de diseño, en conjunto, crecieron un 38%. La matrícula en industria textil decreció en un 36%, en tanto la de los programas relacionados con la mecánica se redujo en un 8%, y la del área de electrónica se mantuvo estable. En cuanto al peso de cada una de estas especialidades en la matrícula total, en el 2006 siguieron dominando electrónica (1.659) y mecánica (1.543).

Aparte de los cambios en su matrícula, la oferta de los colegios técnicos profesionales ha experimentado

una serie de transformaciones orientadas a eliminar programas generales y abrir otros más específicos, lo cual ocurrió en distintas áreas comerciales y de servicios. En el 2002 se crearon las especialidades de turismo ecológico, turismo rural, turismo en alimentos y bebidas, y turismo en hotelería, que reemplazaron el programa general de turismo. Ese año también se sustituyó el programa general de contabilidad por los de contabilidad y costos, contabilidad y finanzas y contabilidad en administración. En el 2003 se introdujeron en el área de secretariado los programas de secretariado con orientación de servicio al cliente y secretariado bilingüe, en 2004 se adicionó el programa de secretariado ejecutivo, y en el 2006 el de secretariado ejecutivo para centros de servicio. En materia informática, en el 2005 se agregó el programa de informática en soporte a los ya existentes de informática en redes e informática en programación, los que a su vez habían sustituido al programa más general de informática unos años antes. El área agropecuaria también se ha especializado. A partir del 2005, en lugar del programa que aglutinaba materias agrícolas y pecuarias, se ofrecen, por separado, las especialidades de producción agrícola y producción pecuaria (MEP, varios años).

¿Existen suficientes técnicos medios para satisfacer las necesidades de la economía? La evidencia señala una situación de escasez moderada. Los empresarios de la Gran Área Metropolitana señalan con mayor frecuencia que los trabajadores más difíciles de conseguir son los técnicos medios (39%), seguidos por los profesionales universitarios (30%) y los trabajadores no calificados (18%). En

el 2006 el 10% de un grupo de empresas encuestadas reportó no tener dificultad para conseguir trabajadores de los distintos niveles de calificación²⁴ (Uccaep, 2006). Por su parte, un estudio realizado en el 2001 por el MEP, entre empresarios de todo el país que habían contratado alguna vez a graduados de los colegios técnicos profesionales, encontró que el 26% tenía problemas para conseguir técnicos medios, frente al 72% que indicó no tener dificultades en ese sentido (Acón, 2007).

En cuanto a las especialidades que registran mayor escasez, en el 2002 empresarios del sector central del país reportaron dificultades para conseguir técnicos en informática y computación, mecánica de precisión, administración y electromecánica (cuadro 1.12) (Acón, 2007).

¿Son los programas de formación de técnicos medios congruentes con las necesidades del país? La información disponible indica que los empresarios, en su mayoría, están satisfechos con los programas de los colegios técnicos y sus graduados. En el 2006, en la encuesta “Pulso empresarial” de la Uccaep, se preguntó: ¿cumplen los planes de estudio los requerimientos de formación de las empresas? La educación técnica obtuvo la mayor cantidad de respuestas positivas (68%), seguida por la educación básica (56%) y la universitaria (54%) (gráfico 1.9). La encuesta de inserción laboral realizada por el MEP en el 2001, revela que el 84% de los empleadores está muy satisfecho con el desempeño de los practicantes de los colegios técnicos, *versus* un 10% que siente lo contrario. Entre los motivos de satisfacción se menciona que

Cuadro 1.12
Especialidades técnicas de mayor escasez en el sector central del país. 2002

Especialidad	Proporción de empleadores que mencionó tener dificultad para conseguir técnicos en esta especialidad
Informática y computación	20-25%
Mecánica de precisión	15-20%
Administración	10-15%
Electromecánica	10-15%
Control de procesos	5-10%
Electricidad	5-10%
Ventas	5-10%
Electrónica	5-10%
Mantenimiento	Menos del 5%
Encargados de bodega	Menos del 5%
Salud ocupacional	Menos del 5%
Fuente: Elaboración propia con base en Uccaep, 2002.	

los estudiantes son colaboradores, responsables y tienen deseos de aprender. En cuanto a los trabajadores provenientes de estas instituciones un 39% de los entrevistados califica su desempeño como excelente, un 45% como muy bueno y un 12% como bueno.

Las autoridades del sistema educativo han recibido varias solicitudes de comunidades interesadas en transformar colegios académicos en técnicos, lo cual puede interpretarse como la percepción de que esta última modalidad satisface mejor sus necesidades formativas. Los más recientes cambios en este sentido se presentaron en el 2007, con la transformación de los colegios académicos José Albertazzi, en Los Guido de Desamparados, el Liceo de Granadilla y el Liceo de Carrizal de Alajuela, en colegios técnicos (E: Bogantes, 2007).

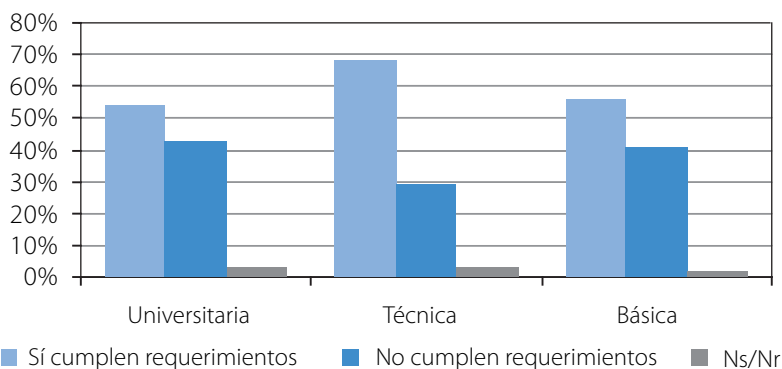
Persisten, sin embargo, aspectos en los que se siguen señalando debilidades, entre ellos el dominio del idioma inglés y la informática, así como actitudes relacionadas con la inteligencia emocional y los valores. En el 2006 se identificaron también como áreas por mejorar la capacidad para tomar decisiones y resolver problemas, y la carencia de pensamiento creativo. Ya en el 2001 se había detectado en los graduados deficiencias en torno a valores, servicio al cliente, relaciones humanas y tecnología avanzada (Acón, 2007).

A finales del 2006 el Consejo Superior de Educación aprobó un cambio curricular orientado a integrar el enfoque de educación por competencias en todos los programas impartidos por los colegios técnicos profesionales, con lo cual se pretende subsanar algunas de las debilidades actuales del currículo (CSE, 2006b). La adopción de este enfoque es una tendencia mundial, que en Costa Rica ya había sido implementada, como proyecto piloto, en dos colegios técnicos. En esta misma línea también se aprobaron planes de estudio para desarrollar una serie de talleres exploratorios en el tercer ciclo, que dieron inicio en el 2007 y se espera continúen realizándose en colegios técnicos y académicos hasta el 2009²⁵ (CSE, 2006a).

En materia de educación técnica, además de los colegios profesionales Costa Rica cuenta con la oferta del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que en el 2006 llevó a cabo 11.059 acciones formativas. Es notable el incremento que se observa en el número de participantes y aprobados en estas actividades, especialmente en los sectores comercio y servicios e industria (gráfico 1.10), ambos con tasas de crecimiento promedio anual de 8,9% y 7,0%, respectivamente, en el último quinquenio.

Gráfico 1.9

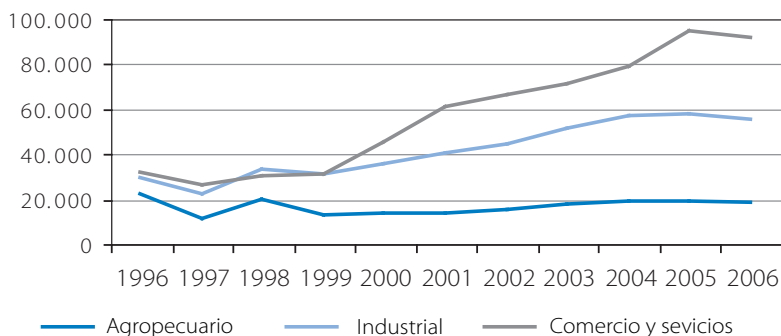
Opinión sobre la congruencia entre los planes de estudio y los requerimientos de formación de las empresas



Fuente: Uccaep, 2006.

Gráfico 1.10

Aprobados en acciones formativas/ en el INA, por sector económico. 1996-2006



a/ El término "acción formativa" se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas.

Fuente: Elaboración propia con datos del INA,

Llama la atención el descenso general que se dio en el 2006 con respecto al año anterior, no obstante el crecimiento que mostraron las acciones formativas en el período 1996-2006. Por su parte, los talleres de la modalidad de formación/producción individualizada, es decir, los tradicionalmente llamados talleres públicos²⁶, muestran reducciones en el número de participantes desde el año 2002, pues pasaron de 12.274 personas en el 2001 a 9.229 en el 2006.

Un hecho que recientemente sobresale en los cursos impartidos por el INA es el peso que tienen

las mujeres en el total de estudiantes aprobados. A partir del año 2002 ellas superan en número a los hombres (gráfico 1.11).

Otro cambio relevante en la oferta formativa del INA se dio en el 2007 y consistió en la modificación de los requisitos de ingreso a una serie de cursos. Así por ejemplo, la escolaridad requerida para algunos de ellos se redujo de secundaria completa a sexto grado o tercer año de colegio. Con esta modificación se pretende ampliar las oportunidades para jóvenes que han desertado de la educación secundaria y desean adquirir una formación vocacional que en pocos años les permita insertarse en el mercado laboral. Debido a que algunas especialidades requieren de mayor conocimiento de base, no se modificaron los requisitos de ingreso para áreas que hoy son de alta demanda en el mercado laboral, como electrónica, turismo y comercio, para las cuales el requerimiento de tener secundaria completa se mantiene (recuadro 1.11).

El INA ha buscado ampliar sus esfuerzos por promover la formación profesional mediante la suscripción de convenios en el marco del programa “Universidad del Trabajo”, así como con la creación de centros especializados como el de la “Ciudad para el desarrollo de la transferencia tecnológica” que imparte cursos en áreas de alta tecnología, el Centro de Capacitación del Turismo y el Centro Regional Polivalente de Guácimo. Pese a ello, los sectores empresariales del país siguen señalando que existe separación o “desfase” entre las necesidades del mercado laboral y la preparación que brinda el INA, y que esto se puede comprobar con el déficit que se mantiene en áreas de alta demanda actual, como las de construcción, electricidad, plomería,

mantenimiento, carpintería, dibujo técnico, cocina y atención al público (Ucraep, 2007).

Diseño institucional y política educativa

Nuevas políticas y programas gubernamentales

En el período 2002-2006 estuvieron vigentes para el sector educativo tres planes que buscaban establecer las prioridades en las acciones y el uso de recursos. De ellos, dos eran de corto plazo y uno de mediano plazo: el Plan Educativo 2002-2006, el Relanzamiento de la Educación Costarricense y el Plan de Acción Educación para Todos 2003-2015. Con la entrada de la nueva Administración, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se definieron

Recuadro 1.11

Requisitos para ingresar a las acciones formativas del INA

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), creado en 1967, ofrece una serie de acciones formativas en distintas modalidades, respecto a las cuales hay un conjunto de requisitos que los interesados deben cumplir. Algunos de ellos fueron modificados en el 2007, con el fin de ampliar las oportunidades, especialmente para los jóvenes.

En la modalidad de **aprendizaje** los requisitos mínimos de ingreso son: 15 a 20 años de edad (inclusive), sexto grado de escuela aprobado y pasar por un proceso de selección. Se exceptúa el área de electrónica, en la que el requisito mínimo de escolaridad es el título de bachillerato en educación secundaria.

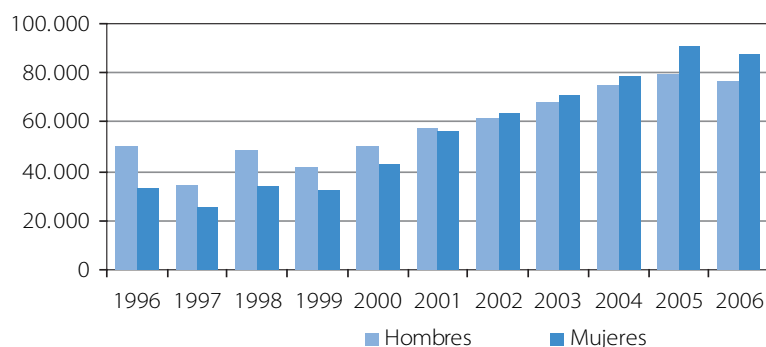
El **programa de habilitación** está dirigido a facilitar la incorporación de los trabajadores en el sector laboral, por lo cual se amplió el rango de edad. Los requisitos son: más de 15 años de edad, sexto grado de escuela aprobado y pasar el proceso de selección. Se exceptúan las áreas de electrónica, turismo y peluquería y estética. En electrónica el requisito mínimo de escolaridad es título de bachillerato en educación secundaria; en turismo y peluquería y estética es necesario haber aprobado el noveno año de secundaria.

El **programa de complementación** está dirigido al fortalecimiento de las destrezas y habilidades de las personas que ya están incorporadas en el mercado laboral. Los requisitos son: ser mayor de 15 años, tener aprobado el sexto grado de primaria (se exceptúan comercio y servicios, electrónica y autotrónica, en los que se solicita título de bachillerato), experiencia en el sector en el cual se desarrolla la capacitación y aprobar el proceso de selección.

Fuente: INA, 2007.

Gráfico 1.11

Aprobados en acciones formativas en el INA, por sexo 1996-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del INA.

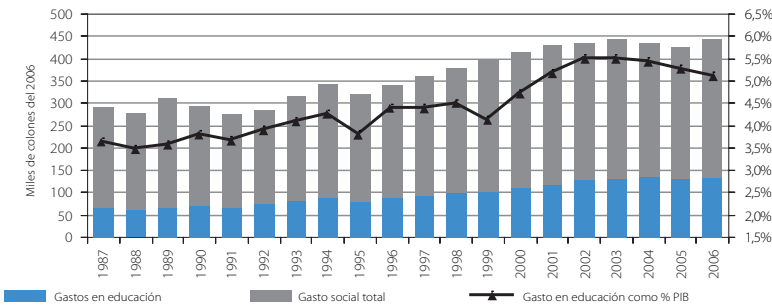
metas sectoriales y áreas prioritarias para la labor del MEP (cuadro 1.13), que giran en torno a un modelo curricular que permita competir con base en conocimiento e ingenio, reinsertar a los excluidos del sistema educativo, fortalecer la enseñanza de valores éticos, estéticos y ciudadanos, así como el respeto a la naturaleza, y facilitar una gestión administrativa flexible y fluida, que apoye el proceso educativo. En el área de lucha contra la pobreza se estableció un programa asociado al sector educación, que consiste en realizar transferencias de dinero condicionadas, para incentivar a los estudiantes de escasos recursos para que asistan a la educación; el programa se denomina “Avancemos” y ha tenido ya sus primeros resultados, que se analizan más adelante.

Otras metas relevantes planteadas por la nueva Administración son el compromiso de universalizar la secundaria y elevar al 8% del PIB el presupuesto para la educación. Este última meta es muy importante si se considera que, a partir de la década de los noventa, la inversión pública en educación

ha mostrado una tendencia creciente en términos reales per cápita (excepto en 1991, 1995, 2004 y 2005) (gráfico 1.12) y que, debido a su carácter

Gráfico 1.12

Gasto social real per cápita, total y en educación y gasto social real en educación como porcentaje del PIB (colones del 2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 1.13

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, propuestas de política educativa

Ejes	Componentes
Desafío	Elevar simultáneamente la calidad, la cobertura y la relevancia de la educación pública, con énfasis en la cobertura de la educación secundaria, que se ha convertido en un requisito indispensable para acceder a un nivel de vida digno. Un reto particularmente importante de la política social es garantizar que los y las jóvenes pertenecientes a los hogares de menores ingresos tengan acceso a los recursos necesarios para permanecer dentro del sistema educativo.
Visión	Al finalizar la Administración, la sociedad costarricense: tendrá un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que permita que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del sistema educativo.
Metas sectoriales	<p>1. Establecer un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación, para la creación de las capacidades humanas necesarias para competir e integrar al país a la economía global a base de productividad, ingenio, conocimiento y destreza.</p> <p>2. Introducir soluciones innovadoras y pertinentes para atender a los excluidos y a los que ingresan al sistema educativo, para que permanezcan dentro de éste, con éxito y calidad. Se busca aumentar la cobertura en educación preescolar del 69% al 78%; reducir la deserción interanual en primaria del 3,4% al 2,9%; reducir la deserción interanual en secundaria del 12,5% al 10,5%; aumentar el porcentaje de estudiantes que completan la educación primaria del 93,9% al 96,2% y, una vez alcanzado el financiamiento equivalente al 8% del PIB, hacer posible que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del sistema educativo.</p> <p>3. Realizar una reforma educativa de carácter integral, que permita que la población estudiantil adquiera y desarrolle el conocimiento, la sensibilidad y las competencias éticas, estéticas y ciudadanas necesarias para una vida buena y plena.</p> <p>4. Fortalecer el aprendizaje para la protección y convivencia en armonía con la naturaleza, comprendiendo el carácter de interdependencia, sostenibilidad y respeto a toda forma de vida.</p> <p>5. Introducir una gestión administrativa flexible y fluida, que permita optimizar los procesos que apoyan el modelo curricular vigente.</p>
Sector social y de lucha contra la pobreza	Desarrollar el programa “Avancemos”, que consiste en una transferencia monetaria a las familias beneficiarias, condicionada a que mantengan a sus hijos e hijas adolescentes en el sistema educativo. Asimismo, se establecerá un mecanismo de ahorro para los adolescentes atendidos por el programa. Al cabo de esta Administración se estará atendiendo a 130.000 estudiantes con este programa y habrá 46.650 estudiantes participando en el componente de ahorro.

Fuente: Mideplan, 2007.

universal, ha sido de las que más ha beneficiado a los sectores de menores ingresos (Trejos, 2006). En el 2006 la inversión social pública real en educación ascendió a 132.389 colones per cápita y representó un 5,1% del PIB.

El objetivo de incrementar el gasto en educación se manifiesta en el comportamiento del presupuesto aprobado y ejecutado por el MEP, que en los últimos diez años registra una tasa de crecimiento promedio real del 6,8%, aunque este desempeño ha estado muy ligado al presupuesto de egresos aprobado y ejecutado por el Gobierno de la República (gráfico 1.13). Al comparar los presupuestos del MEP aprobados por la Asamblea Legislativa en los últimos tres años, se observa un aumento importante en el 2007²⁷, con un incremento real anual de 15,7% con respecto al 2006 (entre 2005 y 2006 el crecimiento fue de 6,3%).

La comparación de otras áreas prioritarias del nuevo Gobierno con las de la anterior Administración, plasmadas en el “Relanzamiento de la Educación Costarricense” muestra que la mejora en la gestión y la atención de los estudiantes excluidos son objetivos comunes. Se diferencian en el énfasis que daba el Gobierno anterior a las zonas rurales y a la educación técnica. Pese a ello, la nueva Administración pondrá en marcha el proyecto “Equidad y Eficiencia”, aprobado en el 2005, que cuenta con 30 millones de dólares provenientes del BIRF y con los cuales se espera fortalecer la calidad de la educación, especialmente la rural, hasta el año 2011. Las nuevas prioridades que no fueron consideradas en el “Relanzamiento de la Educación Costarricense” son la reforma curricular para la competitividad

internacional basada en conocimiento e ingenio, el impulso a la ética, la estética y la ciudadanía, y la educación ambiental.

Esfuerzos de otros actores sociales públicos y privados

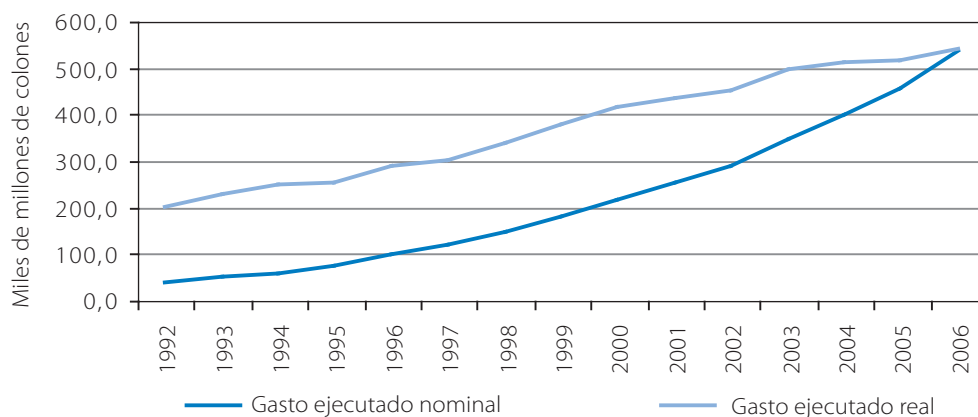
De forma paralela a los planes gubernamentales en materia educativa, y además del plan “Educación para Todos”, que trasciende los períodos cuatrienales, el Consejo Superior de Educación (CSE) ha venido impulsando otra iniciativa que busca fortalecer al sector educativo. El 26 de julio de 2005 realizó una convocatoria “con miras a la construcción colectiva de un Acuerdo Nacional sobre la Educación y su definición como política de Estado, con base en investigaciones, análisis, resultados y propuestas de definición que plantea el mismo Consejo Superior de Educación” (CSE, 2005). Como ejes orientadores del proceso de discusión se definieron los siguientes:

- Calidad y pertinencia de la educación costarricense.
- Acceso y equidad al sistema educativo costarricense.
- Participación protagónica de la comunidad y la familia en el proceso educativo.
- Financiamiento de la educación costarricense.
- Actualización y armonización de la legislación del sistema educativo costarricense.
- Capacidad institucional y profesional de Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 1.13

Presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación Pública

(miles de millones de colones corrientes y reales a precios de julio de 2006=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de las Memorias Anuales de la CGR.

Se acordó establecer una comisión rectora del proceso de consulta, encabezada por el Presidente del CSE y el Ministro de Educación Pública. Esta comisión, a su vez, podría integrar distintas comisiones para desarrollar las áreas de la propuesta de acuerdo nacional. Mediante una directriz del 21 de octubre de 2005, el Ministro de Educación nombró a los integrantes de esas instancias, que están constituidas alrededor de los ejes orientadores mencionados. En esta misma línea de esfuerzos, en el 2006 el Conare entregó al Gobierno de la República un conjunto de recomendaciones para mejorar la calidad de la educación (recuadro 1.12).

Otros actores sociales también han venido realizando esfuerzos en pro del mejoramiento de la

calidad educativa y el cierre de brechas. Una consulta amplia, aunque no exhaustiva, efectuada para este Informe así lo demuestra. En el caso de las facultades de Educación de las universidades públicas destaca, a manera de ejemplo, una iniciativa de la Escuela de Formación Docente de la UCR, de diseñar e implementar metodologías mediante las cuales los estudiantes de preescolar y primaria aplicarán recursos materiales, mapas conceptuales y tecnologías digitales en los procesos de aprendizaje.

Asimismo, desde instancias gremiales se generan trabajos importantes, como la labor emprendida por la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) para abordar directamente con sus agremiados tres áreas específicas: calidad de la educación, capacitación docente e identidad nacional. Los colegios

Recuadro 1.12

Estrategias para la transformación educativa: acciones prioritarias de atención inmediata

En el 2006 el Conare presentó al Gobierno de la República el documento “Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense: una propuesta de políticas, estrategias y acciones”, en el cual se plantea que no se puede esperar más tiempo para definir las grandes orientaciones que permitirán al país tener una educación de calidad. Se propone, en consecuencia, un conjunto de acciones prioritarias de atención inmediata, entre las que destacan las siguientes:

1. Formulación de una política de Estado para la educación costarricense y de grandes definiciones para la creación de condiciones para el cambio

- Formular un modelo educativo nacional con sus respectivos componentes: modelo de fines y opciones, modelo pedagógico, modelo curricular, modelo de gestión institucional.
- Especificar, en armonía con los componentes del modelo educativo, modelos de centros educativos de calidad por nivel, considerando tipos de instituciones de cada nivel: preescolar, primaria, secundaria académica y secundaria técnica.
- Definir criterios de calidad para la selección y contratación de los docentes y otro personal educativo, así como lineamientos para establecer y poner en práctica un sistema de oposiciones para su selección y contratación, considerando sus implicaciones legales.
- Elaborar una propuesta de modificación de la Ley 1362, del Consejo Superior de Educación.
- Elaborar una propuesta para la modificación de la estructura y funciones del Ministerio de Educación Pública.
- Analizar la situación actual del financiamiento de la educación y proponer políticas y acciones para la satisfacción de las necesidades, así como para la distribución y manejo del presupuesto.
- Desarrollar lineamientos para la elaboración e implementación de planes educativos institucionales en todos los centros de enseñanza del país.

- Formular una propuesta para la creación e implementación de un sistema nacional de evaluación, independiente del Ministerio de Educación.

2. Atención de necesidades urgentes del sistema educativo en la actualidad

- Analizar y cuantificar las necesidades de infraestructura de los centros educativos de todo el país y elaborar un plan de inversiones que facilite su satisfacción.
- Diagnosticar el nivel de conocimientos de los educadores en servicio, en todos los niveles y especialidades, con el fin de diseñar planes de emergencia para la capacitación y actualización de los grupos que corresponda.
- Desarrollar planes para poner en operación cada una de las propuestas relativas a los educadores.
- Realizar un diagnóstico de las bibliotecas escolares y diseñar un plan para la dotación de libros de referencia y otros materiales de apoyo actualizados a las bibliotecas de todos los centros educativos del país.
- Desarrollar los lineamientos necesarios para proceder a comprar y dotar a las bibliotecas escolares, a los profesores y a los alumnos, de libros de texto, de referencia y otros materiales didácticos para apoyar su trabajo.
- Iniciar un proceso de evaluación y acreditación de planes, programas e instituciones, con base en rigurosos parámetros de exigibilidad internacionalmente reconocidos, tomando en consideración lo establecido en el modelo educativo.
- Analizar, a la luz de las políticas educativas y de los cambios y acciones urgentes que se deben acometer, las necesidades presupuestarias de la educación costarricense, para hacer recomendaciones relativas al presupuesto requerido, así como a las formas más eficientes de gestión de los recursos, evitando duplicación de acciones e inversiones, reduciendo costos administrativos, optimizando la eficacia del gasto y dotando de los recursos básicos a todos los centros educativos.

Fuente: Rojas et al., 2006.

profesionales, entre ellos el Colypro, han venido realizando estudios en temas clave como, por ejemplo, la situación de los servicios de orientación en los colegios de secundaria.

A estos esfuerzos se suman, además, los aportes de organismos no gubernamentales como Paniamor y Defensa de los Niños y Niñas Internacional, entre otros, para fortalecer la educación en poblaciones vulnerables y excluidas del sistema, o bien para promover y ampliar el acceso a nuevas tecnologías, como es el caso de la Fundación Omar Dengo (FOD). Esta última creó recientemente el Instituto Innov@, como entidad gestora y facilitadora de procesos de formación, ejecución de proyectos y creación de redes de educadores y profesionales que apoyen la innovación en el sistema educativo, así como el desarrollo de nuevos liderazgos en los ámbitos cognitivo, pedagógico y tecnológico. En torno a esta iniciativa ha logrado concertar el respaldo de distintos actores de los sectores público y privado, nacional e internacional, así como de agencias de cooperación. Entre los proyectos que lleva a cabo el FOD, además del de Informática Educativa, destacan cuatro: CADE (Capacidades de deliberación y constructores de democracia), Labor@, Explor@ y el de formación de líderes educativos (cuadro 1.14).

Al igual que la FOD, otros organismos como Amigos del Aprendizaje (ADA) han procurado desarrollar modelos de capacitación docente replicables a nivel nacional, mediante colaboraciones con el MEP, académicos nacionales e internacionales, centros educativos, empresa privadas y otras organizaciones no gubernamentales. Entre sus esfuerzos sobresale la promoción de proyectos orientados a fortalecer la lecto-escritura (Programa Estado de la Nación, 2007).

También desde el sector empresarial se impulsan distintos esfuerzos de apoyo al sistema educativo, como lo refleja, a manera de ejemplo, la experiencia de la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), una organización sin fines de lucro que promueve iniciativas como el programa “Costa Rica Joven”, orientado a introducir una innovación pedagógica en la educación ética y cívica de la población estudiantil, con impacto en su capacidad para el liderazgo democrático y el emprendimiento social, mediante la actualización de la formación docente y el desarrollo de proyectos entre el sector privado y el sistema educativo. AED impulsa asimismo el “Programa de informatización integral para el alto desempeño” (PIIAD), con el cual se busca contribuir a la calidad de la educación a través del desarrollo e implementación de herramientas informáticas

Cuadro 1.14

Fundación Omar Dengo: proyectos de apoyo al sistema educativo nacional

CADE (Capacidades de deliberación y constructores de democracia)	Impulsa proyectos orientados al desarrollo de capacidades para la ciudadanía activa y democrática, en estudiantes de educación primaria y secundaria. Sus iniciativas surgen de procesos de investigación para el diseño de propuestas curriculares que cuentan con materiales pedagógicos para los educadores y los estudiantes. Estos proyectos han contado con apoyo financiero y patrocinio de las fundaciones Omar Dengo, Crusa y Third Millenium, así como del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia. CADE se ha ejecutado en el marco general del Programa Nacional de Informática Educativa y ha contado con el respaldo directo del MEP. Hacia adelante, con apoyo del PNUD, el Unicef, el MEP y el TSE, CADE pretende contribuir al desarrollo de una nueva propuesta curricular en Educación Cívica.
Labor@	Este proyecto de investigación y desarrollo se ha convertido en una propuesta para la enseñanza de la práctica empresarial en colegios técnicos de distintos lugares del país. Es una iniciativa que pretende transmitir a las y los jóvenes conocimientos sobre gestión empresarial y generar capacidades de emprendimiento, iniciativa, creatividad, pautas de relacionamiento y cooperación que les permitan insertarse en el mercado laboral. Fue acogido por el Departamento de Educación Técnica del MEP y el Programa Nacional de Informática Educativa MEP-FOD. Ha contribuido a la creación de “empresas de práctica” y a la renovación pedagógica de la educación técnica. Se desarrolla con aportes intelectuales de la FOD y de la organización Educatio, de Austria. En sus inicios contó con el respaldo financiero y el patrocinio de la FOD, la Fundación Crusa e IDRC de Canadá. Actualmente se ejecuta en 33 colegios.
Explor@	Es un proyecto de acción social dirigido a jóvenes en condiciones de pobreza y riesgo social. Se concibió como una alternativa no formal para promover destrezas cognitivas, creativas y emprendedoras. Benefició a 20.000 jóvenes en todo el territorio nacional entre los años 2006 y 2007. Ya en este programa educativo han participado 5.031 jóvenes. La iniciativa beneficia también a organizaciones no gubernamentales con presencia en distintos puntos del país que, contando con computadoras, no disponen de una oferta educativa y productiva innovadora que atraiga a los jóvenes y los prepare en forma estimulante y eficaz para el mundo del trabajo y la productividad personal. El proyecto es financiado con el aporte del programa Dulce Ayuda-Explor@, que crearon la FOD y Wal*Mart gracias a los aportes de los clientes de sus supermercados. Cuenta con el respaldo y el apoyo del MEP, el Ministerio de Justicia y la empresa Microsoft.
Formación de líderes educativos	En el marco de esta iniciativa, el Centro de Innovación Educativa de la FOD y, más recientemente el Instituto Innov@, han venido realizando una labor de formación de educadores y líderes educativos, tanto del sector público -incluyendo profesores y asesores de informática educativa- como del sector universitario y de instituciones educativas y privadas. Estas actividades incluyen conferencias especializadas, talleres, seminarios y encuentros académicos. Entre el 2004 y el 2007 se realizaron 17 actividades formativas de este tipo, de las cuales se beneficiaron más de 3.000 personas.

Fuente: FOD, 2008.

que automatizan procesos administrativos y de toma de decisiones para los docentes, directores y jerarcas del MEP (Programa Estado de la Nación, 2007).

Lucha contra la deserción: “Avancemos” y otros programas sociales

Tal como se señaló en la primera edición de este Informe y en el primer apartado de la presente entrega, la expulsión de jóvenes del sistema educativo tiene entre sus causas principales la falta de recursos económicos, que le impide a las familias sostener a sus hijos e hijas en los colegios y demanda de estos el abandono de las aulas y el ingreso al mercado laboral, como estrategia de supervivencia. Para atender este problema la Administración 2006-2010 puso en marcha el programa “Avancemos”, que consiste en una transferencia monetaria que se entrega de manera condicionada a familias “en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, con el fin de promover que sus adolescentes se mantengan y concluyan la educación secundaria” (Presidencia de la República, 2007).

Según el reglamento respectivo, “la población objetivo del Programa está constituida por adolescentes y jóvenes entre los 12 y 21 años inclusive, pertenecientes a familias en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social. No obstante, se podrán incluir en el Programa jóvenes mayores de esa edad que presenten situaciones especiales, las que deberán ser evaluadas y calificadas por profesionales de las entidades ejecutoras” (Ministerio de la Presidencia et al., 2008). Además de la transferencia monetaria, “Avancemos” tiene dos componentes adicionales: por una parte, el estímulo al ahorro entre los estudiantes más avanzados, principalmente para que puedan continuar estudios post-secundaria o iniciar un emprendimiento productivo una vez que obtengan su bachillerato y, por otra parte, el mejoramiento de la oferta educativa para los adolescentes en condición de pobreza (Morales, 2007).

Esta es una iniciativa interinstitucional que opera bajo la coordinación del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, que es el Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, en el que participan varias entidades públicas (MEP, Ministerio de Trabajo, Desaf, Mivah, CCSS, IMAS, INA y Fonabe). Los montos de las transferencias son de 15.000 colones en el séptimo año, 20.000 en el octavo, 25.000 en el noveno, 35.000 en el décimo, 45.000 en el undécimo y 50.000 en el duodécimo (Presidencia de la República, 2007). Existe un tope

límite por familia de 80.000 colones mensuales si varios miembros resultan seleccionados, con excepciones en casos calificados. Las familias son consideradas corresponsables del programa y deben firmar un documento en el que asumen varios compromisos: apoyar y asegurar la asistencia puntual y permanente de los y las estudiantes, apoyarlos para que aprueben el curso lectivo y aprovechen la oferta educativa complementaria, destinar las transferencias monetarias al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de sus hijos e hijas, y al aprovechamiento escolar; participar en acciones de educación y salud complementarias diseñadas por el programa (Morales, 2007).

Al 5 de noviembre de 2007 la población cubierta por “Avancemos” era de 94.621 personas, que representan el 72,8% de la meta total²⁸, y se tiene previsto beneficiar a 70.000 estudiantes en el 2008. La población meta del programa equivalente una tercera parte de los matriculados en secundaria (tradicional y no tradicional) y un 37% de los matriculados en secundaria pública. Del total de beneficiarios en el 2007, 91.295 estaban en secundaria tradicional (y representaban el 26,9% de la matrícula en ese nivel) y los restantes 3.326 cursaban otras modalidades. Por grupos de edad, un 29,4% de la población cubierta eran menores de 15 años, un 48,7% tenía de 15 a 17 años, un 17,1% de 18 a 20 años y un 4,8% tenía 21 años o más. La distribución por nivel educativo correspondía en un 68,4% al tercer ciclo de la educación general básica, un 28,1% a la educación diversificada y un 3,5% a otras modalidades.

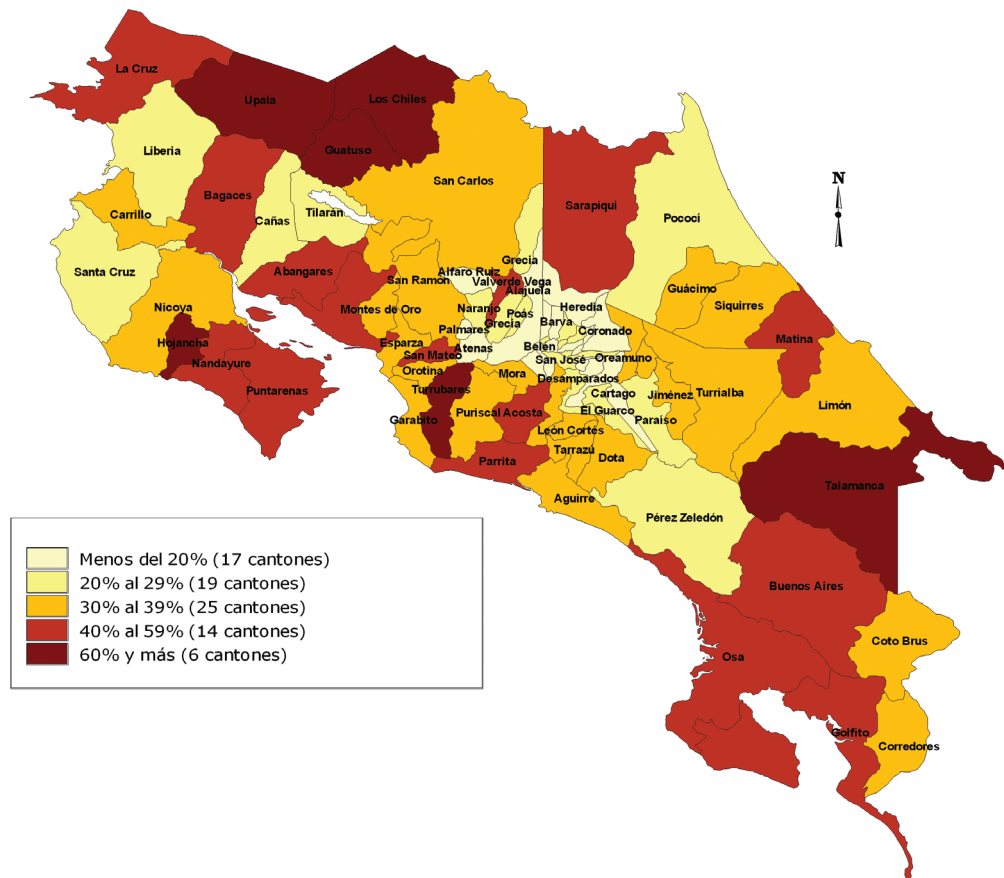
Las prioridades geográficas del programa han estado enfocadas hacia las zonas con mayores niveles de pobreza. De esta manera, por provincias, un 27,4% de la población beneficiada en el 2007 se ubicaba en Limón, un 30,0% en Puntarenas, un 22,7% en Guanacaste, un 14,2% en Heredia, un 18,7% en Cartago, un 20,7% en Alajuela y un 18,6% en San José (Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, 2007). Visto por cantones, los datos muestran que territorialmente los recursos han sido focalizados hacia los cantones de mayor rezago/pobreza (mapa 1.1).

“Avancemos” se financia en su totalidad con recursos estatales. En millones de colones la suma invertida en las transferencias monetarias a la población beneficiaria fue de 3.459,7 en el año 2006, 21.241,2 en el 2007 y 39.157,6 presupuestados en el 2008 (Morales, 2007). En total se tiene previsto invertir 75 millones de dólares en un período de tres años.

Este programa es una innovación, pero también una ampliación de políticas sociales educativas

Mapa 1.1

Distribución de beneficiarios del programa “Avancemos”, en relación con la matrícula en secundaria



Fuente: Elaboración propia con datos de la Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza y el Departamento de Estadística del MEP.

que existían de previo: en particular los programas de becas, transporte y comedores escolares están orientados al mismo fin de facilitar la permanencia de los estudiantes dentro del sistema y el aumento de la cobertura.

Estas políticas se han fortalecido durante los últimos años. En el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) el total de estudiantes cubiertos aumentó de 53.883 en el 2004 a 132.828 en el 2005 y 140.939 en el 2007 (E: Brade, 2007). Las becas del Fonabe son de 7.000 colones al mes por estudiante para la educación preescolar y la primaria; en la educación secundaria, mediante el programa “Avancemos” se otorgan transferencias que, como ya se mencionó, se incrementan paulatinamente de 15.000 colones en séptimo año, a 45.000 colones en el undécimo y 50.000 en el duodécimo (educación técnica en este

caso). Existe una beca de transporte para alumnos discapacitados, de 22.400 colones al mes, y otra para este mismo grupo de población, de 15.000 colones al mes. Un monto igual se entrega a las estudiantes embarazadas (Fonabe, 2007).

En el programa de comedores escolares el MEP aumentó el presupuesto por estudiante de 90 a 183 colones diarios, con un incremento en el presupuesto total de 12.000 millones de colones en el 2006 a 23.000 millones de colones en el 2007 (E: Brade, 2007). En el programa de transporte estudiantil también creció el número de beneficiarios, de 61.621 en el 2004, a 66.445 en el 2005 y 67.485 en el 2006 (E: Brade, 2007).

En el 2007 el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) inició el “Programa para la reinserción educativa de la adolescente madre”, que en una

primera etapa incluye cinco proyectos: el servicio de la línea de información 800-2262626, una campaña nacional de sensibilización sobre el derecho a la educación, la elaboración de un diagnóstico, la transferencia de recursos a organizaciones no gubernamentales y la realización de talleres educativo-formativos (PANI, 2007). Si bien se trata de un programa con una acción más acotada que los anteriores, desde el punto de vista de los derechos tiene una gran importancia, pues el Código de la Niñez y la Adolescencia, del año 1997 (*Ley 7739*), prohíbe cualquier sanción por embarazo en las instituciones educativas públicas y privadas y dispone que “el Ministerio de Educación Pública desarrollará un sistema conducente a permitir la continuidad y el fin de los estudios de niñas o adolescentes encinta”. El mismo Código establece además para las niñas y adolescentes embarazadas el derecho a recibir servicios de salud (artículo 50), a la asistencia económica en situaciones de pobreza (artículo 51) y a la lactancia materna (artículo 52).

En el curso lectivo 2006 el Departamento de Estadística del MEP registró 1.603 alumnas embarazadas. El 65,9% de ellas eran menores de 18 años. Un total de 71 estudiantes se ubicaban en la educación primaria tradicional, 1.105 en la secundaria tradicional y 427 en la educación secundaria nocturna. En las cifras por edad resulta preocupante que 2 estudiantes tenían 11 años, 9 con 12 años, 43 con 13 años y 106 con 14 años (MEP, 2007a). La becas otorgadas por el Fonabe a estudiantes embarazadas han ascendido a 211 en el 2003, 183 en el 2004, 376 en el 2005, 352 en el 2006 y 400 en el 2007 (Fonabe, 2007).

Medidas para reducir la dispersión en el MEP

El *Primer Informe Estado de la Educación* señaló la necesidad de realizar cambios institucionales en el sector educativo, entre ellos el reto de coordinar las acciones dispersas y reducir la atomización de esfuerzos que se presenta al calor de la multiplicación de programas para atender problemas específicos.

Esta situación fue confirmada en el 2007 por un estudio del MEP, en el cual se reconoce que la estructura actual del Ministerio tiene un serio problema de desarticulación de los programas y niveles educativos. El diagnóstico apunta a que existen programas específicos y unidades ejecutoras, principalmente del área académica, que dependen del despacho del Ministro, y no del área curricular, donde por su naturaleza debieran estar. Esto dificulta la especialización y distorsiona las

relaciones de subordinación jerárquica de la organización. También en el área académica se señalan problemas de coordinación entre las tres divisiones subordinadas al Viceministerio Académico, a saber, la División de Desarrollo Curricular, el Centro Nacional de Didáctica (Cenadi) y la División de Control de Calidad y Macroevaluación.

En cuanto a la dispersión en los programas educativos, existen alrededor de cuarenta modalidades que fueron concebidas para facilitar la innovación en el sistema, como es el caso de las escuelas líderes, las escuelas de excelencia, las escuelas de atención prioritaria (Promecum), los colegios de innovación tecnológica y los colegios ambientalistas, entre otros. Algunas de estas iniciativas dieron lugar a la creación de departamentos independientes u originaron nuevas asesorías nacionales, que no funcionan como parte del Departamento de Educación Académica. La dispersión se deriva asimismo de la creación de departamentos para tratar temas transversales, tales como salud y sexualidad, derechos de la niñez y la adolescencia, violencia, valores, equidad de género y cooperativismo. En principio estos temas requieren un abordaje integral y vinculado al desarrollo curricular, pero su tratamiento es más bien independiente, tanto en el manejo curricular como en los aspectos administrativos, operativos y financieros.

La dispersión y la desarticulación se extienden también al área administrativa, donde se advierte una limitada capacidad de planificación y gestión financiera y presupuestaria. Esto afecta la ejecución de los programas dirigidos a la dotación de infraestructura y equipo a de los centros educativos, lo mismo que los programas de apoyo a los estudiantes de más bajos ingresos, como la asignación de becas, el transporte de y los comedores escolares.

En respuesta a estos desafíos el MEP ha iniciado un proceso de reestructuración integral. La primera etapa, relacionada con la reorganización de las oficinas centrales, llevó a la promulgación y publicación del Decreto Ejecutivo 34075-MEP²⁹, en noviembre del 2007, cuya implementación estaba prevista para enero de 2008. La reestructuración de las oficinas centrales constituye la base para impulsar la segunda etapa de la reforma, que se sustenta en la desconcentración de la gestión institucional y, consecuentemente, la reorganización de las direcciones regionales (E: Mora, 2008).

La reforma tiene como finalidad “promover una reestructuración integral del Ministerio de Educación Pública, en el marco de un modelo de gestión pública por resultados, que busca la consolidación

de una cultura institucional sustentada en la programación estratégica, la orientación al usuario, la evaluación por resultados y la rendición de cuentas” (MEP, 2007c).

Uno de los cambios propuestos consiste en reorganizar la estructura interna de la Dirección de Desarrollo Curricular, a partir de la articulación curricular de la educación preescolar, primaria y secundaria, la integración de los temas transversales bajo una misma jefatura y la permanencia de los departamentos que atienden a poblaciones con necesidades específicas. En este sentido, se establece que el Departamento de Educación Primaria y el de Secundaria, respectivamente, tendrán bajo su responsabilidad las distintas modalidades de su nivel que hoy funcionan de manera aislada. Se creará la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, la cual se dividiría en departamentos de Educación Técnica, Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, Extensión y Vinculación. También se establecerá la Dirección de Programas de Equidad, con el propósito de integrar bajo una misma jefatura todos los servicios sociales de apoyo a estudiantes (comedores escolares, suministros, transporte y becas) y asegurar así un manejo integral de los recursos destinados a estos fines. Además se creará la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, que tendrá como tarea fundamental el uso de la información derivada de las pruebas nacionales para la identificación de necesidades de capacitación y el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación.

Con estos esfuerzos se espera agilizar los procesos y contribuir a reducir la rigidez con que opera el Ministerio, lo cual retrasa las decisiones y les resta operatividad y pertinencia a las respuestas que ofrece ante las demandas que diariamente le plantean distintos sectores sociales.

Agenda de investigación

La elaboración de este capítulo permitió identificar una serie de vacíos de investigación que requerirán un abordaje específico en los próximos informes, para comprender mejor los cambios y nuevas necesidades de la educación general básica y diversificada, en el actual contexto nacional. La siguiente lista detalla el contenido de la agenda de investigación:

- Implicaciones de la transición demográfica en la educación (coberturas, organización administrativa del MEP, oferta de docentes).
- Factores de éxito que en los últimos quince años han generado una mayor incorporación de las y los jóvenes al sistema educativo.
- Usos y mecanismos de seguimiento docente y estudiantil respecto a las pruebas de evaluación del rendimiento académico.
- Condiciones y métodos para la integración de la diversidad de poblaciones que coexisten en el sistema educativo nacional.
- Mecanismos de selección y seguimiento de los beneficiarios de becas estudiantiles otorgadas por el Estado.
- Efectividad de los programas y modalidades del MEP tendientes a mejorar la calidad educativa, en términos de su impacto en el aprendizaje (identificación de buenas prácticas que puedan ser aplicables a una escala mayor).
- Elaboración de una propuesta básica de indicadores e índices sobre la calidad del proceso educativo nacional, que permitan realizar comparaciones internacionales.
- Medición de las competencias que obtuvieron o no los estudiantes en cada una de las áreas del currículo, para los distintos niveles y modalidades educativas (de la educación tradicional y no tradicional). Comparación internacional.
- Desarrollo e impactos de la propuesta de ética, estética y ciudadanía en el currículo, los procesos de enseñanza y las formas de convivencia en los centros educativos del país.
- Procesos de enseñanza-aprendizaje que se llevan a cabo en las aulas costarricenses, en las distintas modalidades y regiones, y por parte de docentes de diversos centros educativos. Comparación internacional.
- Mecanismos de actualización y regionalización de los currículos nacionales.
- Evaluación del modelo actual de los servicios de orientación en escuelas y colegios.
- Perfiles de modelos de gestión educativa exitosos.
- Relaciones empresas-comunidades-colegios que permiten incidir en el avance de una oferta más diversificada en el cuarto ciclo.

Este capítulo fue elaborado por Carlos Castro y Karol Acón.

La edición técnica fue realizada por Isabel Román, con el apoyo de Natalia Morales y Enrique González.

Se agradecen los comentarios y observaciones de Leda Badilla, Manuel Barahona, Eileana Montero y Mario Mora.

La revisión de cifras la efectuaron Elisa Sánchez y Antonella Mazzei.

Por su apoyo a la investigación se agradece a Katherine Arias, Ingrid Fuentes, Rosa Malavassi, Pablo Valverde y Rebecca Garro.

Se agradece la información provista por: Amigos del Aprendizaje (ADA), Área de Carrera Docente del Servicio Civil, Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), Asociación Nacional de Educadores (ANDE), Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la UNA, Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro), Consejo Superior de Educación, Escuela de Formación Docente de la UCR, Fundación Omar Dengo, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Secretaría Técnica del Programa “Avancemos”, Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Social.

Se agradece asimismo la colaboración brindada por las siguientes dependencias del MEP: Centro Nacio-

nal de Recursos para la Inclusión Educativa (Cenarec), Departamento de Análisis Estadístico, Departamento de Educación Especial, Departamento de Educación Indígena, Departamento de Educación para Jóvenes y Adultos, Departamento de Educación para la Sexualidad, Departamento de Educación Preescolar, Departamento de Educación Técnica, Departamento de Orientación y Vida Estudiantil, Departamento de Pruebas Nacionales, Dirección de Planeamiento y Desarrollo Educativo, División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (Danea), División de Control de Calidad y Macroevaluación del Sistema Educativo, División de Desarrollo Curricular, Fondo Nacional de Becas (Fonabe), Oficina de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo el 12 de diciembre de 2006 y el 11 de octubre de 2007, con la asistencia de: Rodolfo Achoy, Leda Badilla, Jose Antonio Barquero, Eida Calvo, Xiomara Cambroner, Evelyn Chen, Carlos F. Echeverría, Juan Manuel Esquivel, Ida V. Fallas, Astrid Fischel, Leonardo Garnier, Milena Grillo, Arturo Jofré, Gabriel Macaya, Jose Joaquín Meléndez, Jorge Mora, Víctor Manuel Mora, María Eugenia Paniagua, Olman Ramírez, Kenneth Rivera, Ana María Rodino, Yolanda Rojas, Ángel Ruiz, Olman Segura, José Luis Torres, Eugenio Trejos, Fernando Varela, María Eugenia Venegas, Renata Villers, Lusyna Zawanolinski e Irma Zúñiga.

Notas

- Las cifras de escolarización del MEP están basadas en las “Estimaciones y Proyecciones de Población” del CCP e INEC publicadas en el año 2002. En setiembre del 2008, cuando ya estaba listo para su publicación el presente informe, el Departamento de Estadística del MEP dio a conocer una modificación de dichas cifras con base en las nuevas proyecciones de población del CCP e INEC que todavía no están publicadas. En el anexo, después de la nota técnica, se incluye un recuadro elaborado por investigadores del CCP sobre este particular y una nota aclaratoria sobre las razones para no cambiar los datos en el presente capítulo y en el anexo estadístico.
- El nivel Interactivo II atiende a niños y niñas de 4 a 5 años.
- El ciclo de transición atiende a niños y niñas de 5 a 6 años.
- Entre 2001 y 2002 los nacimientos pasaron de 76.401 a 71.144, descenso que fue mayor al esperado. Las cifras de escolarización se calculan como la razón de la matrícula sobre la población en edad de asistir al nivel respectivo. Esta última toma como referencia las proyecciones de población, que en esos años fueron superiores a los nacimientos reales, por lo que se está calculando una cifra en la que la matrícula disminuye pero aún no se ajusta la proyección de población hacia abajo, lo que resulta en una tasa de escolarización menor (INEC, 2008).
- Entre 2006 y 2007 se presentaron reducciones significativas en los niños que aprobaron las pruebas de preescolar para ingresar con menor edad a la establecida. Esto provocó una disminución en la matrícula. En el 2006, 1.858 niños y niñas aprobaron la prueba para ingresar al nivel Interactivo II, y 5.119 para el ciclo de transición; en el 2007 solo lo hicieron 877 y 1.773, respectivamente (MEP, 2008).
- El MEP ha realizado auditorías en centros educativos seleccionados al azar, lo que puede haber resultado en una mejor recolección de cifras sobre matrícula.
- La cifra presentada contempla la educación secundaria tradicional y la no tradicional.
- El proceso de firma de convenios finalizó durante la segunda semana de febrero de 2008 y al 13 de febrero se reportó que diez colegios perdieron la subvención.
- En el 2007 el MEP ordenó a los centros educativos medir la deserción luego de las vacaciones e idear un plan con acciones específicas para que los estudiantes regresen a clases. Esta iniciativa también puede estar influyendo en el descenso reportado para ese año.
- No se incluye la educación nocturna porque, dado que existen otras modalidades para la población con dificultades para seguir la educación tradicional, como primaria por suficiencia, aula abierta y Cindea en primaria, y secundaria por suficiencia, colegio a distancia, “Nuevas Oportunidades”, Cindea e IPEC en secundaria, se desconoce si la deserción interanual es definitiva o bien corresponde a la búsqueda de otra opción educativa. En las modalidades mencionadas no se llevan registros de deserción.
- Las escuelas de Excelencia son centros que implementan procesos de innovación educativa relacionados con la participación activa de la familia

- en la educación, el aprendizaje de la lecto escritura y de las Matemáticas en el primer grado de la educación general básica.
- 12 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.
 - 13 El "Programa para la evaluación internacional de alumnos" de la OCDE (PISA, por su sigla en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años a estudiantes de 15 años con el fin de evaluar sus conocimientos y destrezas en Lectura, Matemáticas y Ciencias, así como su capacidad para resolver problemas. Evalúan también una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran la motivación de los alumnos para aprender, la concepción que estos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Por su parte, el "Estudio en tendencias internacionales en Matemáticas y Ciencias" (TIMMS por su sigla en inglés) fue desarrollado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, y se aplica en ciclos de cuatro años para medir las tendencias en el logro de los aprendizajes en Ciencias y Matemáticas.
 - 14 La evaluación basada en criterios y la evaluación basada en normas se diferencian en que la primera permite conocer el nivel en que los estudiantes dominan una serie de competencias previamente definidas, en tanto que la segunda se usa para comparar el desempeño de un estudiante con respecto a su grupo. La primera es más empleada en la evaluación formativa, mientras que la segunda se utiliza más en la evaluación sumativa.
 - 15 Entre 1990 y 2006 nacieron en el país 132.707 niños de madres nicaragüenses.
 - 16 En el año 2000 la matrícula de la educación primaria tradicional ascendió a 538.996 estudiantes, cifra que disminuyó a 521.505 en el 2006.
 - 17 El servicio itinerante consiste en que un mismo docente reparte su tiempo laboral en dos centros educativos. En el 2007 bajo esta modalidad se atendió al 3% de los niños matriculados en el nivel preescolar. El servicio heterogéneo consiste en unir en un solo grupo a estudiantes de los ciclos Interactivo II y de transición, que en otros centros se tratarían por separado. En el 2007 se atendió de esta forma al 14,2% de esa población.
 - 18 Estas escuelas cuentan con un docente si su matrícula es inferior a 30 estudiantes y dos si ésta comprende de 30 a 50 estudiantes (Martínez, 2007).
 - 19 Las escuelas de Dirección 1 tienen entre 51 y 150 estudiantes, en tanto las unidocentes tienen menos de 50 estudiantes.
 - 20 El área de mecánica incluye mecánica general, mecánica automotriz y mecánica de precisión.
 - 21 El área de electrónica incluye electromecánica, electrotecnia, electrónica general, electrónica industrial, electrónica en telecomunicaciones, electrónica en reparación de equipos de cómputo, electrónica en mantenimiento de equipos de cómputo y microelectrónica.
 - 22 Incluye dibujo arquitectónico, dibujo técnico, diseño gráfico y diseño publicitario.
 - 23 Incluye auto-remodelado, construcción civil, diseño y construcción de muebles de madera, impresión *offset*, mantenimiento industrial, producción gráfica, refrigeración y aire acondicionado y salud ocupacional.
 - 24 Los datos corresponden a la encuesta "Pulso Empresarial", realizada por la Uccaep en el tercer trimestre del 2006.
 - 25 Los talleres abarcarían actividades como agricultura sostenible, explotación avícola, confección artesanal con fibras naturales, técnicas básicas para trabajo en cuero, formación de guía naturalistas, negocios, gestión empresarial, técnicas manuales y de confección, modelado y decoración de cerámica, técnicas orfebres y gestión empresarial cooperativa.
 - 26 Estos talleres se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y los medios utilizados, hasta la producción de bienes.
 - 27 Estos datos no son comparables con los reportados en los párrafos anteriores, sobre el gasto público social en educación, ni con las liquidaciones presupuestarias del MEP reportadas en las Memorias Anuales de la CGR. Al cerrarse la edición de este Informe no estaban disponibles las liquidaciones del 2007.
 - 28 La selección de la población meta se hizo con base en una estimación del número de hogares pobres con hijos en edades de 13 a 17 años, que según el Plan Nacional de Desarrollo asciende a aproximadamente 130.000 adolescentes que deberían estar asistiendo a la educación secundaria (Morales, 2007).
 - 29 Publicado en el diario oficial *La Gaceta* n° 212, del 5 de noviembre de 2007.