

CAPÍTULO 1:

Sinopsis

Valoración general

El sistema educativo costarricense sigue mostrando avances importantes. En los últimos años hubo mejoras en el financiamiento, se ampliaron las oportunidades de acceso, se renovó parcialmente la oferta educativa, se aprobaron nuevas disposiciones en favor de los estudiantes y se inició un proceso de transferencia de competencias de gestión a las escuelas y colegios. No obstante, estos progresos fueron acompañados por persistentes déficits en la calidad de la educación y en los ambientes de aprendizaje, y por la prevalencia de una gestión centralizada que marcha a paso lento en materia de eficiencia y transparencia.

El contraste entre estos cursos de evolución refleja una cuestión de fondo: en el sistema educativo las fortalezas siguen desconectadas de las debilidades, pese a la evidente dinamización que ha tenido el sector por efecto de las nuevas políticas y la mejora en su financiamiento. Aún no se ha logrado utilizar las

fortalezas como herramientas de cambio para remover los problemas, rezagos e ineficiencias que afectan el desempeño del sistema y que, en una mirada comparativa, llevaron al Tercer Informe (2011) a concluir que, con respecto a otras naciones, “vamos tarde en materia de educación”, debido a los resultados que se observan en una serie de indicadores estratégicos.

Esta desconexión entre fortalezas y debilidades pone a Costa Rica en una situación vulnerable. En virtud de su avanzado proceso de transición demográfica, el país requiere mejoras más rápidas en el acceso, la calidad y la pertinencia de su educación. Un ciclo largo de estabilidad en la conducción del sistema educativo permitió introducir cambios, algunos con potencial para modificar positivamente las tendencias de largo plazo. Sin embargo, a la fecha no se ha podido transformar de manera sustancial una estructura que promueve desempeños mediocres

y opone resistencias a todo tipo de reformas, incluso las de indiscutible necesidad, en un contexto en el que múltiples actores (por diversas razones y en distintos temas) tienen poder para frenarlas. En esa situación, toda reforma es parcial y las mejoras caminan despacio.

Los graves retrocesos que experimentó la educación en los años ochenta, con los costos por todos conocidos, poco a poco dieron paso, en las décadas siguientes, a un esfuerzo nacional por recuperar las fortalezas perdidas en áreas estratégicas. Los resultados no son para nada despreciables y, en algunos casos, inéditos. Figuran entre ellos: el aumento de más de treinta puntos porcentuales en las coberturas del tercer ciclo en los últimos veinte años; el descenso de la población que no estudia ni trabaja; la reforma constitucional que, en tiempos de restricción fiscal, asigna el 8% del PIB a la educación y amplía la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza hasta el ciclo diversificado,

lo que crea la base legal para fijar la universalización de la educación secundaria como un objetivo exigible de política pública en el corto plazo; el crecimiento que han venido mostrando las coberturas en materias clave como Inglés e Informática y los esfuerzos recientes por renovar una buena parte de los programas de estudio, a fin de impulsar un aprendizaje más activo, que estimule en las y los alumnos una comprensión más significativa y profunda de la realidad.

Hoy el país exhibe logros como un conjunto de colegios científicos de buena calidad, progresos significativos en la matrícula del nivel preescolar, una red de centros educativos de secundaria que abarca todo el territorio nacional, y universidades de prestigio internacional que desarrollan importantes actividades de investigación científica.

Pero junto a esta realidad existe otra, en la que subsiste una extensa red de centros de enseñanza que operan en instalaciones ruinosas y muestran bajas promociones, en la que se mantienen altos niveles de exclusión de estudiantes en séptimo año, una baja cobertura de la educación diversificada y amplias brechas territoriales y sociales en el logro educativo.

A esto se suma una educación superior desarticulada, con muchas universidades privadas en torno a las cuales se desconocen hasta los datos más elementales sobre su

desempeño. Al mismo tiempo, el MEP arrastra serios problemas en materia de contratación docente y sigue creciendo la sobreoferta de carreras de Educación, la mayoría de ellas sin acreditar.

Las fortalezas y debilidades del sistema son piezas de un rompecabezas que el país no termina de armar. En consecuencia, los logros caminan por un lado y las deficiencias por otro; los progresos quedan aislados. Así, mientras aumenta la inversión en este sector, el rendimiento y las destrezas de la mayoría de los estudiantes son a todas luces insuficientes. Los resultados en las pruebas PISA del 2009 subrayan lo lejos que está Costa Rica de los países con los que querría compararse. Esta situación es, a la vez, un caldo de cultivo para monólogos de actores institucionales, políticos y gremiales, orientados a defender intereses particulares. Estos discursos señalan hechos ciertos pero, en ausencia de un balance general, son incorrectos como diagnósticos del sistema educativo, pues enfocan realidades parciales.

Este Informe hace un llamado enfático al país, para que se haga un esfuerzo por conectar fortalezas y erradicar debilidades, mediante una estrategia razonable que permita realizar cambios sustantivos en el corto y mediano plazos. Se trata, en concreto, de ligar más financiamiento a mejores resultados, más titulación de profesores a mayor exigencia académica, más infraestructura a ambientes de aprendizaje de mayor

calidad. No lograr esta conexión es propiciar que “lo bueno, lo malo y lo feo” sigan coexistiendo y frenando las mejoras necesarias.

Para alcanzar este objetivo se necesitan dos condiciones fundamentales: persistencia y sostenibilidad en los esfuerzos. Por décadas el sistema educativo estuvo sometido a los vaivenes de la política electoral, que cada cuatro años cambiaba prioridades sin antes evaluar qué servía y qué no. Esa nociva práctica debe desaparecer, pues impide consolidar políticas de Estado en este campo y afianzar culturas organizativas que propicien una alta calidad. No necesariamente todas las reformas parciales introducidas en las dos últimas administraciones, durante el período de estabilidad en la conducción del MEP, son adecuadas, y no todas perdurarán. Sin embargo, varias de ellas han generado mejoras normativas, financieras y curriculares que, a su vez, han establecido una plataforma para impulsar nuevos y más acelerados cambios que, en los años venideros, permitirían reducir los rezagos históricos. Las reformas requieren tiempo para cuajar y si bien muchos de sus resultados aún están por verse, es importante no desandar el camino andado, evaluarlas con ánimo constructivo y aunar esfuerzos para que el sistema educativo responda, de manera más contundente, a los desafíos que enfrenta el país en su búsqueda del desarrollo humano sostenible.

Los desafíos de la educación y la próxima cotienda electoral

Este Informe se publica en vísperas de una nueva campaña electoral, en la que probablemente se harán promesas para mejorar la educación que reciben los niños, niñas y jóvenes del país. Esta coyuntura brinda la oportunidad de invitar a partidos políticos, sectores sociales, organizaciones e instituciones de la comunidad nacional, a generar un amplio diálogo sobre los desafíos del sistema educativo. Un debate en ese sentido puede ayudar a que las ofertas electorales no sean “palabras al viento” sino, por el contrario, compromisos concretos, viables y, sobre todo, susceptibles de evaluación.

En los últimos años, las investigaciones realizadas para el Informe Estado de la Educación han permitido documentar un conjunto de desafíos cuya atención implica resolver algunos de los más acuciantes problemas que aquejan al sistema educativo y que, por su magnitud, requieren una alianza de actores sociales, económicos y políticos. El futuro del

sistema educativo y, por extensión, del desarrollo del país, depende del involucramiento ciudadano en un proceso que lleve a idear nuevas formas de encarar esos desafíos y evitar la improvisación en el diseño de políticas, o la intromisión de la política partidaria en la gestión educativa.

Con el objeto de contribuir a una deliberación política de mayor calidad, el presente Informe compila esos desafíos y formula una serie de preguntas para saber cómo la sociedad se plantea enfrentarlos, pero también cuáles son las nuevas respuestas que los ciudadanos quieren y proponen.

Esta interrogación es útil para la vida democrática del país, por tres razones. En primer lugar, contribuye a reducir la improvisación por parte de las nuevas autoridades, pues fija temas prioritarios cuya identificación es producto del conocimiento acumulado. En segundo lugar, la manera en que se plantean los desafíos y las preguntas es en sí misma una herramienta para evitar

la tentación de todo nuevo gobierno de “inventar el mundo”, ignorar o dismantlar los avances logrados, o bien de ceder a las presiones, no exentas de oportunismo, de actores interesados en aprovechar el cambio de administración para volver al statu quo anterior. Por último, interrogar permite obtener respuestas que pueden ser evaluadas por la ciudadanía durante el proceso electoral —en términos de viabilidad, pertinencia y costos— y luego exigidas al Poder Ejecutivo o, eventualmente, a la Asamblea Legislativa.

Es claro que los desafíos y las preguntas no son, ni pretenden ser, todos los que se pueden plantear. Sin embargo, apuntan a problemas esenciales del sistema educativo respecto de los cuales urgen respuestas ligadas no tanto al “qué”, sino al “cómo”: la especificación de las acciones para remover trabas y buscar el progreso, tomando en cuenta las difíciles circunstancias fiscales que vive el país.

DESAFÍOS

Desafío 1

Garantizar la sostenibilidad de la asignación del 8% del PIB a la educación

Preguntas

¿Qué medidas se deben tomar para que la contención del gasto público no se traduzca en recortes de la inversión social en educación?

¿Cómo se puede alcanzar la asignación del 8% del PIB a la educación?

¿En qué áreas conviene invertir los recursos adicionales que, por mandato constitucional, debe recibir el sistema educativo?

Desafío 2

Incrementar a 80% la cobertura de la educación diversificada

Preguntas

¿Cuáles medidas concretas permitirían alcanzar la meta de 80% en la tasa neta de matrícula de la educación diversificada en los próximos diez años?

¿Qué tipo de estrategias de atención diferenciada por zonas y centros educativos se puede implementar para evitar que los jóvenes sean expulsados del sistema y, más aun, para que los que se han ido regresen a las aulas?

¿Cómo se puede aumentar la matrícula de los colegios técnicos en los próximos años?

Desafío 3

Elevar a 85% la cobertura de Interactivo II de preescolar

Preguntas

¿Cuáles medidas concretas permitirían incrementar la cobertura de Interactivo II de preescolar para lograr su universalización en los próximos años?

¿Qué acciones se deben realizar para que el aumento de la cobertura sea acompañado por mejoras en la calidad de la oferta?

Desafío 4

Aplicar de manera efectiva y generalizada los nuevos programas de estudio

Preguntas

¿Con qué acciones específicas se buscaría consolidar la aplicación de los nuevos programas de estudio aprobados en las diversas materias?

¿Cuáles cambios hay que introducir en la oferta de capacitación, a fin de mejorar las habilidades de los docentes para poner en práctica los enfoques y metodologías propuestos en los nuevos programas?

¿Cuáles son los principales cambios que se debe impulsar en los ambientes de aprendizaje a la luz de los nuevos programas?

¿Cómo cerrar las brechas de calidad entre las distintas ofertas educativas que hoy existen en secundaria?

Desafío 5

Incrementar la calidad de la infraestructura educativa diversificada

Preguntas

¿Cómo se propone integrar criterios estandarizados de calidad en la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa?

¿De qué manera se puede reducir significativamente la proporción de centros educativos con infraestructura inadecuada, dados los recursos disponibles?

¿Cómo se pueden garantizar, en todos los centros educativos, los estándares de conectividad requeridos para promover el uso de nuevos métodos de aprendizaje basados en la tecnologías de información y comunicación (TIC)?

Desafío 6

Contar con personal docente de alta calidad

Preguntas

¿Qué mecanismos específicos se deben promover para que el Estado seleccione y contrate a los mejores docentes de la manera más eficiente y transparente?

¿Cómo reducir el porcentaje de educadores interinos en secundaria?

¿Cuáles cambios sugiere impulsar para promover la acreditación de las carreras de Educación y garantizar procesos de mayor calidad en la formación docente?

¿Cómo se puede fortalecer la potestad del Estado de fiscalizar la educación privada?

Desafío 7

Alcanzar mayores niveles de desempeño en las pruebas PISA a diez años plazo

Preguntas

¿Cómo usar los resultados de las pruebas PISA para diseñar planes de mejora en la educación secundaria?

¿Qué cambios hay que efectuar en la capacitación de los docentes para lograr cambios significativos en el aprendizaje de las y los estudiantes?

¿Qué medidas específicas propone para reducir las brechas de desempeño entre la educación estatal y la privada?

¿Qué estándares mínimos de calidad debe definir el país para los centros educativos?

Desafío 8

Promove reformas para gestionar los efectos de la transición demográfica

Preguntas

¿Cómo mejorar la oferta y los ambientes de aprendizaje de las escuelas unidocentes, en forma paralela a la reducción de la cantidad de centros de este tipo?

¿Cómo se puede incrementar el número de escuelas de horario ampliado con los recursos disponibles?

¿Cómo se atenderá el aumento de la matrícula en los colegios sin deteriorar la calidad de la oferta y los ambientes de aprendizaje?

Desafío 9

Establecer una gestión por resultados en el MEP

Preguntas

¿Cómo se debe reorganizar la estructura institucional del MEP para brindar más apoyo a la gestión de directores y docentes?

¿Cuáles mecanismos permitirían promover la transparencia y la rendición de cuentas en las oficinas centrales y regionales, así como en los centros educativos?

¿Cómo se puede generalizar un sistema de información del estudiante en las escuelas y colegios, de modo que los docentes puedan monitorear de manera más efectiva su desempeño y sus necesidades?

Desafío 10

Fortalecer la evaluación del desempeño de la educación superior

Preguntas

¿Cómo puede apoyar el MEP los esfuerzos que realizan las universidades públicas y privadas, para contar con sistemas de información con indicadores desagregados sobre matrícula, docencia, investigación, extensión y vinculación con el sector productivo?

¿Qué medidas concretas permitirán fortalecer la potestad fiscalizadora del Estado sobre la educación superior privada?

¿Qué tipo de estímulos deben promover el MEP y las instituciones del Estado para ampliar y fortalecer los procesos de aseguramiento de la calidad en la oferta de carreras universitarias?

Desafío 11

Impulsar un diálogo nacional sobre la pertinencia y la calidad de la educación universitaria demográfica

Preguntas

¿Qué áreas estratégicas deberían incluirse en un diálogo sobre la calidad de la educación universitaria y su impacto en el desarrollo nacional?

¿De qué modo se puede profundizar la vinculación de las universidades con el sector productivo (privado y público) e incrementar la generación y transferencia de conocimientos y tecnología?

¿Cómo fortalecer y complementar los esfuerzos que realiza el Conare para dar seguimiento a los graduados universitarios (públicos y privados) y su inserción laboral?