



**Estado
de la
Nación**
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Universalización de la educación secundaria y reforma educativa

Capítulo 6 del XI Informe del Estado de la Nación

La propuesta para la universalización de la educación secundaria

El Programa Estado de la Nación ha recibido el mandato de introducir un componente adicional al plantear sus investigaciones y aportes al análisis del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible: el enfoque propositivo. Se trata de elaborar propuestas específicas de política pública, materia en la que el país exhibe un déficit de soluciones prácticas.

El reto fundamental para asumir este nuevo mandato de investigación es determinar si existe un modo de avanzar en el sentido indicado, sin arriesgar las ventajas del Informe o cambiar su naturaleza. La opción metodológica fue abordar la dimensión propositiva no a partir de la interrogante tradicional sobre “lo que el país debe hacer para resolver el problema X o alcanzar el objetivo Y”, sino plantear preguntas de una manera más acotada e introduciendo un enfoque comparativo: ¿cuáles países / regiones / ciudades han logrado resolver el problema X o alcanzado Y objetivo?, ¿cómo lo hicieron?, ¿qué condiciones facilitaron o amenazaron su éxito?, ¿están esas condiciones presentes en Costa Rica?, ¿lograron sostener sus mejoras?

Así planteado, el objetivo de incluir por primera vez un componente propositivo dentro del Informe es ampliar el universo de opciones de política pública, que puedan ser consideradas por diversos sectores para enfrentar un desafío del desarrollo humano, pero no recomendar ninguna acción o conjunto de acciones en particular. Se trata de proporcionar información concreta, veraz y oportuna sobre soluciones que han sido aplicadas en otros contextos, cuyo conocimiento podría ser útil para enfrentar un determinado problema, pero sin argumentar que “lo que fue bueno en esos contextos, tiene que ser bueno

en Costa Rica”. Esta nueva línea de investigación sirve para enriquecer el diálogo ciudadano sobre las alternativas de solución a los retos nacionales, que complementa la información que regularmente ofrece cada Informe.

El Consejo Consultivo del Programa Estado de la Nación aprobó efectuar un primer ejercicio propositivo, cauteloso y limitado, dentro de la estrategia de investigación de este Undécimo Informe. El tema seleccionado es un desafío que ha sido ampliamente documentado en ediciones anteriores y otras publicaciones especializadas del Programa Estado de la Nación: “aumentar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”.

La investigación que dio origen a este capítulo especial Informe se planteó las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles países han logrado la universalización de la cobertura en educación secundaria en pocos años?
- ¿Qué acciones de política pública educativa adoptaron?
- ¿Cómo financiaron el costo adicional?
- ¿Qué condiciones iniciales favorecieron la adopción de estas medidas?, ¿cuáles condiciones se generaron de camino?
- ¿Lograron sostener la universalización secundaria?

¿Por qué centrarse en la educación? Porque impacta a la sociedad en diversos planos: tiene efectos sociales (propicia la movilidad social, contribuye a disminuir la pobreza y a crear un clima propicio para

estimular la formación educativa, pues se ha comprobado que a mayor nivel educativo de los padres y madres, crecen las probabilidades de que los hijos alcancen ese nivel, cosa que no sucede en hogares donde los progenitores tienen menores niveles de formación); tiene efectos económicos (una mano de obra más calificada, más productiva y capaz de generar mayores ingresos) y tiene, asimismo, efectos políticos (en secundaria es donde ocurre la socialización política básica) (Mora y Ramos, 2004). A pesar de ello, el sistema educativo costarricense, según ha señalado desde hace varios años el *Informe Estado de la Nación*, ha demostrado incapacidad para retener a las y los estudiantes. Por diversas razones, estos se van desgranando e incluso desertan antes de culminar su educación secundaria. Si bien en los últimos años la situación ha mejorado, los avances no han ocurrido con la intensidad y la calidad necesarias, por lo que los problemas en este ámbito subsisten.

¿Y por qué centrarse específicamente en la cobertura, calidad y diversificación de la educación secundaria? Porque es en la secundaria donde se presentan las principales discontinuidades del sistema: en el paso de la primaria a la secundaria y, en un segundo momento, en el paso del ciclo tercero al diversificado. Al analizar los motivos por los que los estudiantes abandonan la educación secundaria, se observa que la mayoría de ellos se relaciona con factores académicos, aunque también pesan motivaciones o presiones económicas y familiares.

Por otra parte, la universalización de la cobertura en secundaria involucra acciones en todos los niveles de enseñanza (desde preescolar hasta la educación superior), afecta todas las dimensiones del proceso educativo (gestión y administración, finanzas, recursos humanos, oferta de opciones, currículos, formación de formadores) y apela a valores fundamentales de la educación (a la conciencia y al corazón del país, a la ética, a la equidad y a la calidad). Por eso, la meta nacional de universalizar la educación secundaria invoca, estratégicamente, una perspectiva de reforma educativa. La secundaria puede convertirse en un pivote para mejorar la calidad de la educación en primaria y preescolar, y también en la educación superior. Estudiantes mejor formados en secundaria tienen mayor potencial de desarrollo en la fase de estudios superiores. Y con mejores profesionales se beneficia la sociedad en su conjunto. De esta manera se puede generar un círculo virtuoso.

De cara al futuro, no pueden abordarse estos temas “por inercia”. Deben diseñarse políticas educativas especiales, para las cuales es necesario un serio compromiso nacional, es decir, un compromiso que trasciende al sector educativo, porque buscar respuestas para aumentar significativamente

la cobertura educativa convoca a la realización de acciones en diferentes ámbitos y plazos históricos.

Alcances y limitaciones

De los objetivos iniciales de la investigación se logró avanzar en la realización de una amplia y sistemática búsqueda de experiencias en diferentes campos a nivel internacional. La principal limitación encontrada en los tres meses que duró este ejercicio fue la dificultad para documentar el contexto económico y político en que se dieron los procesos en otros países, ya que este esfuerzo no solo requiere más tiempo y recursos, sino también contar con la posibilidad de recoger la opinión de informantes clave que participaron en esas experiencias.

No obstante esta limitación, muchos de los exitosos casos internacionales revisados subrayan que la investigación rigurosa, previa y posteriormente al diseño y aplicación de las políticas educativas, ha sido una constante. Costa Rica no debe escapar a esta tendencia: para moldear con precisión las políticas y sus fundamentos se requiere, como premisa, hacer de la investigación la base para la definición y realización de políticas, lo que demanda especialmente el concurso decidido de las universidades públicas y su articulación con la educación preuniversitaria.

Este capítulo presenta una primera síntesis de ideas y acciones pertinentes para facilitar la reflexión y el diálogo sobre una situación decisiva para el país. Busca además dejar planteada la necesidad de ulteriores trabajos de investigación que deberán abordarse con urgencia. El texto está organizado en tres secciones. La primera ubica la problemática y detalla la situación de partida. En la segunda se resume la amplia exploración de experiencias internacionales realizada para este trabajo, que cubrió más de cincuenta países (cuadro 2.5) y revisó poco más de cien referencias bibliográficas. Finalmente, la tercera parte plantea seis conjuntos de políticas que pueden ser consideradas –y deben ser estudiadas– para construir un sistema educativo de calidad, con el fin de ampliar la cobertura de la educación secundaria en Costa Rica. Se parte de la noción de que una educación de calidad permite la generación de competencias, tanto cognoscitivas como no cognoscitivas, necesarias para que los educandos obtengan, entre otras destrezas y aprendizajes, una formación para el trabajo, elementos para la construcción de su ciudadanía, capacidades para la resolución de problemas, potenciación de su creatividad y un estímulo para “aprender a aprender”, que les ayude a continuar su educación a lo largo de sus vidas. Los seis conjuntos de políticas requieren acciones en tres grandes áreas: el mejoramiento de los recursos humanos del sistema, y las metodologías de trabajo, la ampliación del financiamiento de la educación y el desarrollo

CUADRO 2.7

Experiencias Internacionales exploradas según grado de utilización

Casos ampliamente documentados	Países frecuentemente mencionados en temas específicos	Otros países con menciones puntuales	Tasa bruta
1.Alemania	14.Argentina	29.Bolivia	
2.Bélgica	15.Australia	30.Cuba	
3.Brasil	16.Austria	31.Ecuador	
4.Chile	17.Belice	32.Escocia	
5.Corea del Sur	18.Canadá	33.España	
6.El Salvador	19.Colombia	34.Grecia	
7.Estados Unidos	20.Dinamarca	35.Guatemala	
8.Finlandia	21.Irlanda	36.Hong Kong	
9.Francia	22.Italia	37.Honduras	
10.Holanda	23.Luxemburgo	38.Hungría	
11.Japón	24.Noruega	39.India	
12.México	25.Nueva Zelanda	40.Indonesia	
13.Suecia	26.Reino Unido	41.Islandia	
	27.República Checa	42.Luxemburgo	
	28.República Eslovaca	43.Malasia	
		44.Nicaragua	
		45.Panamá	
		46.Paraguay	
		47.Perú	
		48.Polonia	
		49.Portugal	
		50.República	
		51.Dominicana	
		52.Suiza	
		53.Turquía	
		54.Uruguay	
		55.Venezuela	

Nota: Las listas no incluyen aquellos países que solamente están referenciados en cuadros estadísticos.

Fuente: Ruiz, 2005.

y consolidación de una eficiente administración y gestión del sistema.

Tres ejes metodológicos subyacen a la formulación de estas propuestas. Primero, la utilización de la perspectiva internacional (cuadro 2.5) como un instrumento (de fundamentación y contraste) para la definición y realización de políticas. Segundo, la integración de las metas de cobertura, calidad y equidad en la educación de una manera muy precisa, potenciando la calidad como el instrumento decisivo para la cobertura (pues sin calidad, la educación pierde significado y atractivo, individual y colectivamente) y la equidad (sin calidad educativa se lesionan posibles oportunidades de las personas de progresar). Tercero, el uso de la investigación como fundamento no solo para obtener conocimiento, sino también para lograr consensos sociales (respalda la argumentación racional).

La universalización de la cobertura con calidad en secundaria es un desafío que Costa Rica puede

enfrentar. En el pasado, con menos recursos, población y logros acumulados en desarrollo humano, el país tomó las decisiones necesarias para universalizar la educación primaria y la seguridad social. Por su parte, la experiencia internacional reciente enseña que países con mayores dificultades sociales y políticas y logros más modestos que Costa Rica pudieron, a través de medidas específicas y sostenidas, tener avances significativos en períodos relativamente cortos (El Salvador, México, Brasil). En el caso de las naciones desarrolladas la lección más importante es que poblaciones altamente educadas y comprometidas con la educación han decidido, en el actual contexto mundial, dedicar más recursos humanos y financieros para mantener y profundizar sus conquistas educativas. El país necesita una combinación de creatividad y decisión para encauzar los recursos disponibles hacia metas concretas de alcance universal.

Este capítulo especial es una síntesis de un extenso trabajo (Ruiz, 2005) que recorre con detalle los temas y hallazgos que aquí se resumen.

Síntesis de problemas y desafíos de la educación costarricense

Históricamente, Costa Rica ha apostado por la educación como elemento clave para promover el desarrollo humano. El decidido impulso que se dio a la educación primaria a finales del siglo XIX fue uno de los factores que marcó la diferencia en materia de alfabetización que exhibió el país frente al resto de Centroamérica, pues ya para inicios del siglo XX había superado su rezago (gráfico 2.4).

Ese esfuerzo histórico dio como resultado una población alfabetizada que, según el Censo 2000, registraba en esa fecha un promedio de 7,6 años de escolaridad. Sin embargo, un nivel educativo de

secundaria incompleta no es suficiente en los tiempos actuales, cuando en todo el mundo se observa una tendencia marcada hacia la exigencia de niveles cada vez más altos de educación para incorporarse a la fuerza laboral. Además, como ya se mencionó, existen evidencias de que la escolaridad de los padres incide fuertemente en el nivel educativo de sus hijos, lo cual plantea una preocupación, sobre todo si se consideran los resultados del gráfico 2.5, que muestra cómo en Costa Rica, a menor escolaridad de los padres, mayor es la probabilidad de que los hijos no asistan al sistema, especialmente a partir de secundaria.

Parte del éxito de la apuesta costarricense por la educación se debió a un claro compromiso del Estado para aportar un caudal creciente de recursos, lo cual se refleja en el importante crecimiento de la inversión en el sistema educativo. Entre 1956 y 1979, la inversión pública en el sector prácticamente se duplicó, y llegó a alcanzar, durante el último año de ese período, un 6% del PIB.

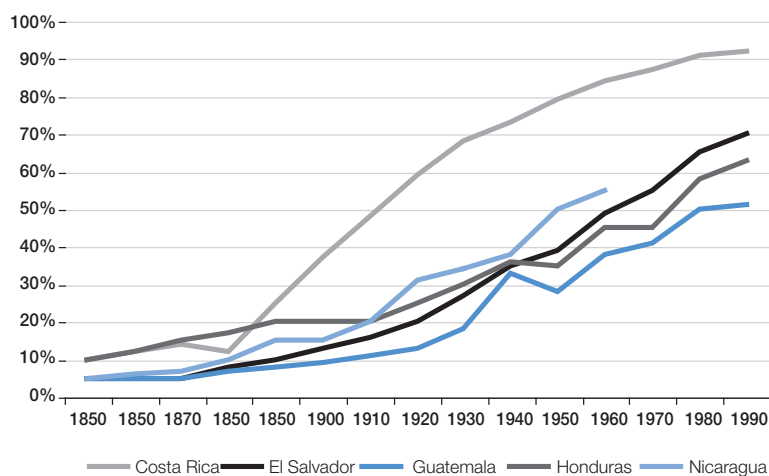
Sin embargo, la coyuntura de crisis económica de inicios de la década de los ochenta puso un alto a esta tendencia. A partir de entonces, el interés por la educación pasó a un segundo plano, lo que llevó a un estancamiento, y en algunos casos hasta a retrocesos en los indicadores del sistema, que se manifestaron en todas las áreas: en la inversión y el gasto públicos en el sector, en la cobertura y la retención escolares, en la infraestructura educativa, etc. Por ejemplo, durante aquella década la inversión pública en educación como porcentaje del PIB se mantuvo, en promedio, alrededor de 4,2% y registró su nivel más bajo en 1988: 4%.

A mediados de la década de los noventa empezó a realizarse un esfuerzo importante por recuperar los niveles de inversión en educación, cobertura e infraestructura escolar y se obtuvo una mejora en todos estos indicadores. Así, en el 2002 se logró un 60% de cobertura en secundaria, con lo que se recobró el nivel de 1980. En términos de infraestructura se duplicó la construcción de colegios, luego de que durante una década solo se habían construido quince de esos establecimientos. Y en materia de inversión pública, no fue sino hasta el 2001 que se consiguió sobrepasar el 5% del PIB y hasta el 2003 que se logró superar el porcentaje de inversión de 1979. El saldo de las últimas dos décadas es una generación que no tuvo acceso al disfrute de su derecho a la educación.

En la actualidad, el país logra allegar a las aulas de primer grado de educación primaria prácticamente a la totalidad de los niños y niñas en edad escolar. No obstante, el sistema tiene serias dificultades para retener a sus estudiantes y hacer que la mayoría de ellos culmine con éxito el cuarto ciclo, un problema

GRÁFICO 2.4

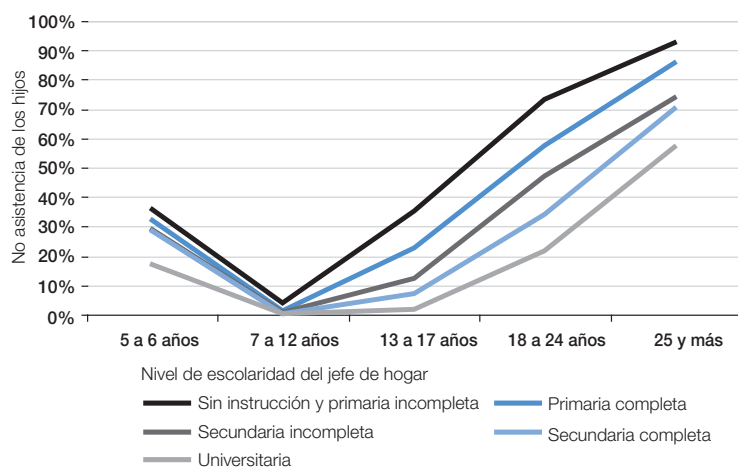
Centroamérica: evolución del alfabetismo de la población de 10 años o más



Fuente: Seligson, et al, 1996.

GRÁFICO 2.5

No asistencia a la educación, por edad de los hijos, según educación del jefe de hogar. 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC.

que es particularmente agudo en secundaria (gráfico 2.6). Las estadísticas del MEP sobre cohortes completas muestran que de cada 1.000 niños que en 1990 entraron a primer grado, solo 270 llegaron a undécimo año y se prevé que de cada 1.000 que ingresaron al sistema en el 2000, se graduarán 349.

Desde la óptica de las y los estudiantes, entre los factores que se conjugan para explicar el desgranamiento escolar en secundaria están las discontinuidades entre ciclos educativos, la ineficacia e ineficiencia del sistema, los problemas de rendimiento académico, las fracturas mundo urbano/mundo rural y educación pública/educación privada, las presiones sociales, la edad y el poco atractivo de la educación formal.

Por otra parte, desde el punto de vista institucional el sistema educativo muestra una serie de problemas que afectan las posibilidades y el interés de los y las jóvenes por permanecer en secundaria. Entre ellas destacan: debilidad de los programas de acción afirmativa y promoción de la equidad, escasa diversificación y poca orientación hacia la educación terciaria¹, baja calidad y pertinencia, desarticulación y escasez de logros de la formación de formadores, falta de financiamiento público -que si bien se ha recuperado, sigue siendo insuficiente- y problemas de gestión del sistema (ausencia de mecanismos de evaluación y corrección).

A continuación se detallan los factores antes mencionados.

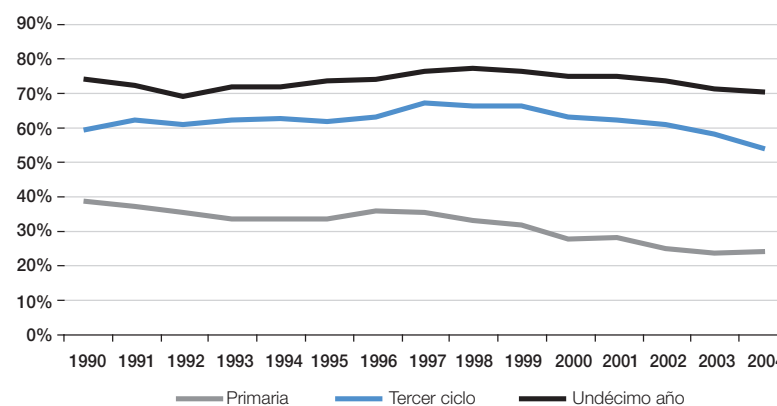
Debilidades del sistema desde la óptica estudiantil

■ **Importantes discontinuidades:** actualmente las mayores tasas brutas de escolaridad en la educación regular se observan en la primaria (103,7%) y en preescolar (el nivel que más ha crecido en los últimos treinta años: 90,9%). La tasa en secundaria es de 72,6%. Por su parte, las tasas netas de escolaridad se han venido incrementando desde 1999 y hoy se ubican en 98,5% para la primaria, 90% para preescolar y 63,8% para la secundaria.

En el período 1999-2004 la tasa de deserción intra-anual en secundaria (11,3%), en promedio, más que duplicó la tasa de la educación primaria (4,0%). El análisis permite constatar que hay dos momentos críticos, o discontinuidades, durante la secundaria: al inicio del tercer ciclo (séptimo año) y al principio del cuarto ciclo o ciclo diversificado (décimo año). En el primer caso, la tasa de deserción intra-anual promedio entre 1990 y 2004 fue de 19%, mientras que en el segundo fue de 9,2%. Esta situación contribuye a que la tasa de escolaridad disminuya con mayor fuerza entre los 13 y los

GRÁFICO 2.6

Desgranamiento escolar ppor nivel educativo



Fuente: Censo Educativo.

14 años y de los 16 a los 17 años (véase capítulo 2, "Acumulación de capacidades en el 2004").

Varios aspectos caracterizan el contexto de la primera discontinuidad. En gran medida se deben a los cambios derivados del modo en que funciona la secundaria, pues es poco común que en este nivel los estudios se realicen en el mismo centro educativo en el que se cursó la primaria. Pero aun cuando así fuese, como no existe articulación entre el final de la primaria y el inicio de la secundaria, de manera abrupta las y los estudiantes pasan de una modalidad de formación en la que participan pocos maestros, a otra en la que interviene casi una docena de profesores. La metodología, los contenidos de los cursos, sus objetivos y las formas de evaluación son distintos a los que encararon durante la primaria. Estos factores hacen que las y los jóvenes se sientan inseguros, e incluso experimenten ansiedad, ante el imperativo de vincularse con una nueva institución y un nuevo grupo de compañeros. Todo ello sucede al tiempo que inician un proceso de grandes cambios individuales asociados a la adolescencia.

Como consecuencia de lo anterior, durante el séptimo año se registran algunos de los datos más bajos de rendimiento escolar. Entre 1990 y 2004, la aprobación estuvo alrededor del 75% de los alumnos matriculados en ese nivel y la proporción de repitentes varió entre 11,8% en 1992, el nivel más bajo reportado, y 16,8% cuatro años después. A partir del 2000, la repitencia se mantuvo alrededor del 15%.

En la segunda discontinuidad, la que ocurre en el paso del tercer al cuarto ciclo, intervienen más bien variables macrosociales: problemas familiares, situación económica, presión por

trabajar y desinterés, entre otras, pero igualmente se advierten pobres niveles de desempeño. La repitencia en décimo año llega a duplicar la del último año del tercer ciclo, sobre todo en la educación académica.

■ **Bajos rendimientos:** la mayoría de los estudios coincide en señalar el fracaso o el déficit en el rendimiento como uno de los más fuertes “disparadores” del abandono escolar. Los principales problemas que inciden en este fracaso, tanto en niños como en jóvenes, incluyen aspectos propiamente estudiantiles y factores familiares y del sistema educativo en general. Entre los primeros se cuentan las deficientes técnicas de estudio, las pocas horas destinadas a este propósito, las debilidades de aprendizaje por falta de habilidades en algunos campos, los problemas de madurez psicológica y personal, el mal manejo del tiempo libre y las dificultades particulares con algunas materias (como Matemáticas, Inglés o Estudios Sociales). Los factores de índole familiar contemplan la falta de apoyo para preparar tareas y exámenes, una débil atmósfera cultural y escolar en el hogar, la existencia de problemas familiares diversos -desde los económicos hasta los conflictos intrafamiliares-, la ausencia de ejemplos cercanos para proseguir los estudios y la necesidad de incorporación al trabajo para aportar a la economía doméstica. Por último, el grupo de factores del sistema educativo refiere al escaso atractivo de los programas de estudio, las deficiencias en términos de infraestructura y recursos materiales, una mala relación con otros estudiantes o con algunos profesores y la falta de orientación y apoyo académico en la institución.

■ **Problemas de eficiencia:** el sistema educativo costarricense presenta problemas de eficiencia si se considera el número de años que les toma a los estudiantes cumplir cada una de las etapas de la educación formal. Entre 1990 y 2004 la proporción de alumnos que culminó la primaria en seis años aumentó de 44,6% a 53,7%. Pero incluso este incremento revela que un gran porcentaje de la población estudiantil, si no deserta, requiere más tiempo que el establecido para terminar la primaria. En el 2002, en promedio, los alumnos tardaron 7,4 años en graduarse de primaria, lo que implica que para aprobar cada grado académico necesitaron aproximadamente 1,2 años. Dado lo anterior, muchos de los jóvenes que se matriculan en secundaria llegan al séptimo año con extraedad, lo que profundiza los problemas de rendimiento antes apuntados. En la secundaria la ineficiencia es aun mayor, especialmente en la opción de secundaria académica, por la

que opta la mayoría de los estudiantes en la actualidad. Solo un 20% de los educandos en esta etapa se gradúa sin repetir ningún año. En el 2002, el promedio para graduarse de secundaria fue de 9,4 años. Y el problema se viene agudizando, pues entre 1999 y 2004 la reprobación en secundaria aumentó de 16,6% a 20,0%.

Existe un amplio debate internacional sobre el problema de la repitencia escolar y cómo lidiar con él. Por un lado, los sistemas educativos de tradición francesa y española enfatizan en que, para pasar de un nivel a otro, el estudiante debe cumplir con ciertos objetivos académicos y, si no lo hace, debe repetir. En los países que siguen este enfoque las tasas de repetición son muy elevadas. En otras naciones, entre ellas varias asiáticas y de tradición anglosajona, se aplica el “paso automático” en diversas modalidades y con distintos requisitos. Bajo este sistema, aun si no cumple los objetivos académicos el estudiante puede pasar el año y seguir con su grupo, pero es sometido a un seguimiento especial para tratar de ponerlo al mismo nivel que sus compañeros. Como consecuencia, en estos países la repitencia es baja. Este debate no se ha zanjado completamente. Si bien en Costa Rica se han realizado experimentos de un paso casi automático, dejando pendientes algunas materias, esta opción resulta compleja porque, por un lado, depende de las posibilidades de cada institución para implementarla, y por otro, los porcentajes de aplazamiento y reprobación son muy altos y generalizados². Disponer de mecanismos adecuados de seguimiento es clave para tener éxito en el desarrollo de un mecanismo de paso automático, y el sistema costarricense tiene una clara debilidad en este sentido.

En este contexto también es importante considerar el problema de la eficacia del sistema, el cual falla en ofrecer a los estudiantes respuestas institucionales que propicien su mejor rendimiento. Al igual que en el caso de la eficiencia, aparte de las limitaciones propias de la secundaria, hay raíces del problema que se encuentran en la primaria. Así, hay debilidades sistémicas, principalmente en Matemáticas y Estudios Sociales, que se arrastran desde esa etapa.

■ **Fracturas sociales:** otro orden de problemas está asociado a las brechas sociales que afectan a las familias, especialmente en lo que concierne a las diferencias de oportunidades entre las zonas urbanas y las rurales, y que inciden en el desgranamiento escolar. La primera fractura queda claramente ilustrada cuando se examina el porcentaje de asistencia a la educación formal

para la población de entre 5 y 24 años de edad. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), en julio de 2004 el 92,6% de las y los jóvenes con edades entre 13 y 14 años en la zona urbana asistía a un centro educativo, frente al 81,7% en las zonas rurales. En el grupo de entre 15 y 17 años esas proporciones eran de 77,1% para la zona urbana y 59,4% para la rural. La situación es aun más difícil en algunas regiones del país, como la Huetar Norte y la Pacífico Central, donde las coberturas para las edades de 15 a 17 años son 16,3 y 11,0 puntos porcentuales menores, respectivamente, que el promedio nacional.

Además existen notables diferencias entre la educación pública y la privada. Los índices de retención, reprobación y repetición favorecen ampliamente a la segunda. Por ejemplo, en los colegios públicos el porcentaje de reprobación casi triplica el de los colegios privados (21,9% *versus* 7,7%) y en séptimo año el porcentaje de repitentes en los colegios privados (4,3%) es 12,3 puntos porcentuales menor que en los colegios públicos (16,6%), a los cuales asistía el 88,2% de los alumnos de secundaria en el 2004.

- **Una educación poco atractiva:** un último factor desde el punto de vista estudiantil es que las y los jóvenes encuentran poco atractiva y a veces hasta “sin sentido” la educación secundaria. Encuestas realizadas entre desertores del sistema revelan que la mayoría no puede precisar el aporte que obtuvo en la escuela, ni sabe que le hubiera gustado encontrar mientras permaneció en el sistema. La juventud costarricense dedica más tiempo a ver televisión o a reunirse con amistades (más de cinco horas por semana en ambos casos para el 43% y el 41,9% de los entrevistados) o incluso a visitar centros comerciales, que a la lectura (menos de dos horas semanales para el 50%) o al estudio (menos de cinco horas semanales para el 47,6%).

Adicionalmente, entre las principales razones por las que los jóvenes de entre 12 y 17 años abandonan la educación, la EHPM de julio de 2004 revela que un 27,6% argumenta falta de interés en el aprendizaje formal (entre los hombres el porcentaje es de 31,6%), un 16,3% indica que no puede pagar sus estudios, a un 10,5% le cuesta el estudio, un 7,7% tiene que trabajar (12,5% de los hombres) o un 6,1% prefiere hacerlo (8,5% de los hombres). En mayor proporción que los hombres, las mujeres reportan abandono de los estudios por embarazo o matrimonio (8,4%), por problemas de acceso al sistema educativo (8%) y por tener que ayudar en los oficios domésticos (6,9%). Cabe destacar que, en general, los motivos propiamente académicos (falta de interés o

dificultades para el estudio) son más importantes (38,1%) que las razones económicas y laborales citadas por el 34,6% (presión o interés por trabajar, obligación de hacer oficios domésticos o falta de dinero para cubrir los estudios), las dificultades de acceso al sistema (6,2%) u otros motivos de índole social o personal (como maternidad adolescente, enfermedades y discapacidades).

Debilidades del sistema desde la perspectiva institucional

■ **Importantes debilidades en programas orientados a incrementar el acceso:**

Costa Rica cuenta con algunos programas de acción afirmativa, tales como los de becas, transportes, comedores escolares, escuelas unidocentes, telesecundaria y educación a distancia, así como con propuestas juveniles especiales como el programa “Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes”. Sin embargo, estos instrumentos son limitados en su alcance; por ejemplo, los programas nacionales de acción afirmativa a menudo son difusos en la definición de sus beneficiarios, magros en la dotación de recursos y carecen de mecanismos apropiados de evaluación y seguimiento que permitan evaluar su efectividad. En este sentido contradicen las experiencias internacionales (sobre las que se hablará más adelante), en las que la clave ha sido la identificación precisa del segmento social al que se desea atender y la existencia de un plan de acción específico orientado a ese sector poblacional, con los recursos materiales y humanos necesarios para llevarlo a cabo. En el caso de las escuelas unidocentes, si bien fueron creadas para atender la primaria en zonas rurales alejadas y han permitido democratizar el acceso³, en ellas se imparten lecciones en un ambiente multi-grado, con días lectivos que representan un 45% de la jornada escolar usual en el resto del país y problemas importantes en materia de infraestructura y personal docente.

- **Escasa diversificación:** la oferta de opciones vocacionales en el ciclo diversificado potencia indiscriminadamente la decisión por el área académica, hacia la que se encamina el 79,3% de los alumnos. Hace más de dos décadas estas opciones se ofrecen en campos muy tradicionales y definidos, como contabilidad, secretariado y formación agropecuaria, donde se ubican dos tercios de la matrícula inicial. En áreas como ingenierías (electrónica y computación) apenas se inscribe el 20% de quienes optan por la formación vocacional (Mora y Ramos, 2004). Estas opciones tienen una calidad insuficiente,

como lo demuestran los bajos rendimientos en las pruebas nacionales y las de bachillerato, así como las serias deficiencias detectadas por las universidades públicas en estudiantes que han ganado los exámenes de admisión. Además resultan poco atractivas y actuales para las y los jóvenes. Globalmente enfrentan múltiples carencias y se les considera un tipo de educación “cenicienta”, sobre la que hay constantes quejas de los empleadores en cuanto a las débiles competencias que se obtienen en los 82 colegios técnicos existentes (Ruiz, 2005). La matrícula en instituciones vocacionales representa un 26% de los estudiantes del ciclo diversificado.

Los y las jóvenes escogen las opciones académicas dadas la precariedad y las debilidades de las vocacionales, pues consideran que aquellas les ofrecen mejores perspectivas a futuro. El problema es que un sistema que funciona bajo esta premisa no brinda suficientes vínculos con la economía y establece una distancia muy grande entre el estudiante y el mundo laboral. En un país en el que los jóvenes requieren incorporarse al trabajo muy pronto, esto solo puede generar el abandono de la educación. Pero además distorsiona el mundo del trabajo, porque produce mano de obra menos calificada (los que desertan) y una orientación hacia ocupaciones de cierto tipo, que no necesariamente son las que más demanda tienen o las mejor remuneradas.

■ Poco énfasis en la crítica y la creatividad:

el currículo educativo costarricense ha sufrido transformaciones importantes en los últimos quince años, que van desde su modernización cualitativa a principios de los noventa, pasando por la integración de mayor interactividad, mayor contextualización y menor rigidez en los métodos de enseñanza, a mediados de esa década, hasta la reciente incorporación de ejes transversales en busca de desarrollar una perspectiva integral en la educación; en este último caso, sin embargo, la evidencia muestra que el objetivo inicial no ha sido fácil de llevar a la práctica (Programa Estado de la Nación, 2004b). La educación nacional acentúa en exceso los aspectos memorísticos, la realización mecánica de procedimientos y la consideración acrítica de los temas, en tanto que desarrolla pocas destrezas y preparación para tomar decisiones con cierto rigor, no logra que se den aprendizajes significativos en varias asignaturas, y no ofrece suficiente estímulo a la creatividad y la innovación inteligente. El sistema de evaluación,

incluyendo las pruebas nacionales, es un claro reflejo de esa situación, pero además estas últimas agravan los problemas, al condicionar una parte relevante de la formación en el aula y de los textos: todo se adapta a la forma de las pruebas nacionales.

■ Condiciones precarias de trabajo que afectan a los docentes:

muchos profesores y profesoras de colegio trabajan en condiciones precarias, y así lo demuestra el hecho de que en el año 2001 el 42,5% de los docentes que laboraban en toda la secundaria costarricense eran interinos; la cifra era significativamente mayor en los colegios nocturnos, donde representaban el 54,5%. Asimismo, el promedio de alumnos por sección evidencia un desbalance significativo en este mismo nivel educativo, pues en los establecimientos públicos es de 32 estudiantes, casi el doble que en las aulas de primaria y preescolar. Además este indicador reconfirma las brechas entre la educación pública y la privada, ya que en los colegios privados se trabaja con un promedio de 21 alumnos por sección.

Por otra parte, el personal docente tiene limitadas posibilidades de actualización, capacitación y evaluación. Si bien Costa Rica muestra mayores niveles de capacitación docente en todas las fases del sistema educativo en comparación con otros países de Latinoamérica, los niveles de instrucción de los profesores de secundaria –que incluyen los once años de educación preuniversitaria y aproximadamente tres años de preparación para el profesorado– son más bajos (entre tres y seis años menos) que los de la mayoría de las naciones de la OCDE. El 89,4% de los docentes de colegio está titulado, pero si se considera el tipo de título que tienen, se observa que hay materias en las que menos de la mitad de ellos cuenta con título profesional de bachillerato o más, como es el caso de Francés. En Física, Química, Matemáticas, Ciencias y Biología, la titulación ronda el 50%, en Inglés y Español ronda el 70% y solamente en Estudios Sociales supera el 80%. La situación en Matemáticas se agudiza en algunas direcciones regionales, como Aguirre, Coto, Guápiles y Upala, donde los niveles de titulación profesional en el período 1999-2002 fueron de apenas 13,6%, 23,1%, 27,2% y 29,8%, respectivamente. Otras diez direcciones regionales no superan el 50% de titulación de bachillerato profesional o más en esta materia (Ruiz, 2005). Aparte de reflejar la fractura urbano-rural de la que se habló en este documento, estos datos subrayan la dificultad existente para mejorar las destrezas de las y los

alumnos en materias en las que históricamente el sistema ha brindado una educación deficiente.

En el país la responsabilidad de formar a los docentes se ha depositado en las universidades. Se asume que quien cuenta con un título universitario tiene la preparación necesaria para ejercer esta profesión. Sin embargo, no hay una coordinación estrecha entre las universidades y el MEP para garantizar que los graduandos en Educación cumplan con los perfiles y las características requeridas para fortalecer el sistema educativo. De hecho, en las universidades hay una gran cantidad de programas de formación de educadores que se encuentran dispersos, sin una visión integral y carentes de un compromiso serio con el mejoramiento del sistema educativo, lo cual se refleja en la escasa participación de las universidades en el ámbito de la investigación sobre el sector, pese a que ha habido esfuerzos recientes en este sentido.

A diferencia de otros países, en Costa Rica el Ministerio de Educación Pública no aplica pruebas de aptitud a los postulantes que quieren empezar a trabajar en el sistema, y tampoco lo hacen las universidades en lo que respecta a las personas que quieren estudiar la carrera. El desempeño profesional se evalúa por medio de un manual para la calificación docente que enfatiza en aspectos como información y participación en actividades de capacitación y eventos educativos (Ruiz, 2005). Por otra parte, mientras se les exige una mayor titulación, los educadores devengan salarios menores que los que reciben otros profesionales. Se estima que el salario de un profesor equivale al 50% del salario promedio de los profesionales de la salud y áreas afines.

- **Problemas de infraestructura:** en la última década el país ha realizado un esfuerzo para recuperar los niveles de inversión y gasto público en educación que prevalecían antes de la crisis de 1980, algo que no se logró sino hasta el 2003. El porcentaje del PIB destinado a la educación ha mostrado una tendencia creciente desde 1987, cuando representó el 3,6%, hasta ubicarse en 5,9% en el 2003. En términos de gasto público social del Gobierno Central -que entre 1990 y 2003 pasó de representar el 65,1% al 72,1% del gasto total- el sector educación recibió el 30,6% en el 2003, y de ese porcentaje la educación secundaria representó un 22,2% en el mismo año, casi 3 puntos porcentuales más que trece años antes. Aunque esta recuperación de los niveles de inversión es importante, la magnitud de los problemas hasta aquí apuntados, deja

clara la necesidad de ampliar la base, a lo cual se suman los problemas de infraestructura que muestran los centros educativos públicos -falta de pupitres, insuficiencia de aulas, hacinamiento, aulas en pésimo estado (sin cielo raso, sin piso, con goteras, con mala iluminación o insuficiente ventilación) e inadecuada dotación de materiales didácticos- y sus crecientes brechas con respecto a los centros educativos privados (Ruiz, 2005).

- **Débil capacidad de gestión:** un serio obstáculo para contrarrestar los problemas educativos descritos radica en la debilidad de gestión que tiene el sistema educativo costarricense. Si bien ha habido una preocupación constante por desarrollar planes integrales de largo plazo para enfrentar los problemas, rara vez estos incluyen una clara identificación de los recursos humanos y financieros disponibles para darles sustento, o los mecanismos para monitorear su implementación, rendir cuentas acerca de la misma y evaluar los resultados. Incluso contando con algunos indicadores que podrían servir para reorientar las políticas educativas, como los resultados de las pruebas nacionales, que revelan deficiencias clave en la educación que se imparte en ciertas materias, estos no se utilizan con este propósito. Además, el país no participa en evaluaciones internacionales, como las pruebas TIMSS o PISA (Ruiz, 2005), que miden destrezas en materias seleccionadas y en la resolución de problemas, por lo que carece de información para identificar las fortalezas y debilidades del sistema a fin de apuntalar objetivos educativos. En otras palabras, a nivel general el sistema cuenta con pocas guías para corregir su curso.

Experiencias internacionales de reforma educativa

La preocupación mundial por mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación en las últimas dos o tres décadas, arroja una serie de experiencias interesantes para el análisis de las opciones costarricenses, pues tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, se han logrado mejoras sustanciales en los indicadores de los sistemas educativos con base en un esfuerzo consciente y consistente para resolver los problemas de este sector. Estas mejoras, en algunos casos, han sido producto de un esfuerzo muy reciente; en otros ha implicado compromisos de largo plazo, y en todos ellos ha requerido importantes inversiones.

Seguidamente se presenta un conjunto de matrices que exponen en forma resumida acciones y

programas de política educativa que diferentes países, en distintos momentos, adoptaron para mejorar su sistema educativo. La información ha sido agrupada en ocho áreas temáticas o ejes de acción, todas ellas con vinculaciones directas al diagnóstico de problemas y desafíos nacionales recién presentado:

- Eficacia y eficiencia en la educación primaria.
- Rendimiento académico con base en la calidad educativa.
- Acciones afirmativas para solventar fracturas del sistema.
- Replanteamiento de opciones en el ciclo diversificado.
- Reforma curricular.
- Financiamiento del sistema educativo.
- Formación de recursos humanos.
- Gestión del sistema educativo.

El punto de partida para Costa Rica es intermedio entre los casos de los países desarrollados y las naciones de menor desarrollo relativo, por lo cual es pertinente sacar conclusiones relevantes de todas las experiencias. Ninguno de los países en vías de desarrollo estudiados partió de una situación similar a la costarricense, en la que hubo un compromiso histórico con la educación básica y un largo período de crecientes inversiones en el sector. La mayor parte de los ejemplos proviene de países donde las tasas de cobertura eran muy problemáticas y el peso de la educación dentro de los gastos de los gobiernos tenía mucha menor importancia que en Costa Rica. Por otro lado, en la mayoría de los casos europeos, asiáticos y de Oceanía, las reformas educativas se plantearon y llevaron a cabo en un ambiente en el que una población ya de por sí altamente educada y comprometida con la educación y el rendimiento escolar, tomó la firme decisión de continuar expandiendo y profundizando las opciones educativas de cara a las nuevas exigencias sociales y económicas internacionales, a lo cual dedicó amplios recursos y personal muy capacitado. Este, claramente, no es el caso costarricense.

Es importante anotar que las experiencias se describen someramente, y en algunos casos carecen de elementos contextuales, lo que dificulta valorar su aplicabilidad para el entorno nacional. El ejercicio constituye, entonces, un primer paso de identificación de experiencias, y queda para una necesaria investigación posterior recabar más detalles sobre las mismas. De la revisión original se sustrajo la discusión sobre la descentralización educativa, por cuanto es un tema en el que hay una enorme variedad de experiencias y la falta de contexto acerca de los puntos de partida de cada

país complica la obtención de conclusiones relevantes para Costa Rica. Una exposición detallada de las distintas opciones seguidas internacionalmente se encuentra en Ruiz, 2005.

En el resumen de casos que se presenta a continuación, que describe la experiencia internacional revisada, hay varios países cuyas experiencias vale la pena estudiar con mayor profundidad, por su énfasis y progresos en la calidad de la educación, como el caso de Finlandia, y por la integralidad y velocidad con que se adoptaron las medidas, como en los casos de El Salvador y Brasil.

Como se mencionó al inicio de esta sección, Finlandia constituye un ejemplo de mejoras profundas en la calidad de la educación a partir de estándares muy altos. En los últimos años, este país ha ocupado los primeros lugares en rendimiento en pruebas internacionales como la *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) y las del *Program for International Student Assessment* (PISA), tanto en el manejo del lenguaje, las Ciencias y las Matemáticas, como en la resolución de problemas (Ruiz, 2005).

Estos altos niveles de calidad se explican, al igual que en otros países de la OCDE, por varios factores:

- Existe una gran cantidad de recursos orientados hacia la educación. Aparte de que la población cuenta con un ingreso per cápita elevado, Finlandia destina alrededor de un 6% de su PIB a este sector. De ese porcentaje dedica un 30% a la enseñanza universitaria.
- La mayor escolaridad de las familias y las oportunidades de formación extracurricular que ofrece un contexto cultural más amplio, apoyan la participación y el rendimiento escolares.
- El sistema educativo brinda opciones más variadas a la población, tanto en el plano académico como en el vocacional. En este último caso, el sistema educativo finlandés ofrece 52 certificaciones diferentes en cinco grandes áreas.
- Se cuenta con un alto nivel de preparación de los docentes (que para ejercer deben contar con 17 años de instrucción formal, incluyendo la educación básica y la especialización universitaria), quienes trabajan en condiciones laborales idóneas, con oportunidades para su desarrollo profesional.
- Se han creado programas de atención específica para sectores sociales, que favorecen la retención y el rendimiento de los estudiantes en el sistema educativo.

CUADRO 2.8

Políticas orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia en la educación primaria**Política****Experiencias revisadas****Disminuir la extraedad**

Establecimiento de programas para formar grupos de estudiantes rezagados a los que se brinda educación aparte, a un ritmo más acelerado

■ Programa de Educación Acelerada (El Salvador): se dirige a los jóvenes de entre 9 y 16 años que se encuentran dos o más años atrasados en cuanto al nivel educativo en el que deberían estar. Cuando se identifican veinte alumnos con estas características, se realizan sesiones de estudio aceleradas para que puedan alcanzar a sus compañeros de edad. La idea es mejorar el acceso y el aprendizaje para evitar el abandono de los jóvenes con extraedad. Aún no se tienen evaluaciones de este programa.

■ En Brasil existe una experiencia muy similar a la de El Salvador, como parte de una reforma comprensiva del sistema educativo.

Adelanto, en un año, del inicio de la formación escolar

Varias investigaciones apuntalan la conveniencia de una incorporación más temprana de los niños a la escuela (incluso se ha documentado su incidencia en mejores resultados en el rendimiento escolar y el aprendizaje) ya sea preservando la misma longitud de escolaridad (Mayer y Knutson, 1999) o ampliándola (Cahan y Cohen, 1989).

En consecuencia, varios países han adelantado la edad de inicio de la escuela:

- En Japón y Corea se empieza a los 6 años.
- En otros países se establece una edad obligatoria de inicio a la primaria, pero se ofrece la posibilidad de que los padres matriculen a sus hijos antes. Son los casos de:
 - Suecia: se empieza a los 7 años, pero los niños pueden ingresar desde los 6.

Disminuir la extraedad

- Irlanda: la primaria es obligatoria a partir de los 6 años pero los niños pueden ingresar desde los 4.
- Holanda: la primaria comienza a los 4 años, aunque es obligatoria desde los 5 (toda la educación primaria dura ocho años). Mientras en otros países a los 4 ó 5 años el niño está en preescolar, en Holanda ya está en la escuela, no solo en el mismo edificio que niños de séptimo u octavo, sino también con maestros certificados y desarrollando un currículo que consiste en actividades de aprendizaje estructuradas y adaptadas a su edad.

Transformar el sentido y el uso de las pruebas nacionales

Convertir las pruebas en material de diagnóstico y monitoreo sobre la calidad de la educación

Hay varios ejemplos:

- Francia realiza dos pruebas nacionales diagnósticas en la primaria, a principios del tercer grado y del sexto grado, respectivamente. Con base en ellas se identifican fortalezas y debilidades escuela por escuela (por región y en el país como un conjunto), así como dentro de cada institución (persona por persona, clase por clase). Las pruebas son un instrumento activo que se usa para ejecutar acciones de apoyo, corrección y estímulo en todos los niveles. Están concebidas así desde su diseño. Las pruebas no son tests estandarizados (para revisión por lector óptico), el desarrollo es tomado en cuenta.
- En Finlandia la única prueba nacional se hace al final de la educación secundaria, ya sea “general” (académica) o vocacional, y se concibe como el principal instrumento para la incorporación a la educación superior. Todas las pruebas que se realizan anteriormente a esta son de diagnóstico y en general utilizan el muestreo. No hay exhibición pública de los rendimientos de cada escuela, para así evitar una inapropiada competencia, aunque los maestros pueden obtener los datos para efectuar mejoras. Esto se da en un sistema altamente descentralizado, con homogeneidad de escuelas en todas las modalidades y con maestros de un alto nivel de formación y competitividad.

CUADRO 2.8 (continuación)

Política	Experiencias revisadas
	<ul style="list-style-type: none">■ En Corea se realizan muchas pruebas nacionales en primaria, pero casi todas son muestr eos de porcentajes pequeños de la población. Los objetivos de las mismas son: identific ar nacionalmente el nivel de rendimiento de los estudiantes de las escuelas, mejorar los métodos de enseñanza y aprendizaje, orientar la dirección de la educación, explicar la interrelación entre el desarrollo escolar y otros factores que influyen sobre el proceso, y recoger información para el mejoramiento del currículo y la supervisión eficaz. Desde el 2000 las pruebas se usan también para colocar a los estudiantes en currículos diversificados (por rendimiento). Se efectúan pruebas por materia (dos cada año) por medio de muestr eos (entre 0,5% y 1% de los alumnos en los años 6, 9 y 10)■ En Suecia se aplican pruebas en varios años de la educación obligatoria: 2°, 5°, 7° y 9°. Las tres primeras son voluntarias y la última es obligatoria para la institución educativa, pero no para el estudiante. La de 5° se hace en Sueco, Inglés y Matemáticas y busca una evaluación nacional de los logros escolares, para ayudar a los maestros en su planeamiento y enseñanza; se establece la evaluación por medio de criterios y no por notas (de hecho, desde 1995 todo el sistema de evaluación en Suecia funciona por medio de criterios y no por notas). Las pruebas de 7° buscan también un diagnóstico para identificar las debilidades y fortalezas de los estudiantes en las materias concernidas, así como establecer un pronóstico sobre las posibilidades del estudiante de completar los objetivos para el 9°. Las pruebas de ese año son nacionales; se usan para monitorear a todos los estudiantes y todas las escuelas y sirven para dar soporte a los educadores en la evaluación del progreso de sus alumnos y alumnas.

Mejorar la calidad de la formación secundaria

Se cumple un doble propósito: mejorar el dominio en las materias y preparar mejor a los potenciales maestros

- El caso de Cuba es un buen ejemplo: los maestros de primaria tienen un mejor conocimiento de los contenidos, especialmente en Matemáticas, gracias a que en secundaria recibieron una formación de alto nivel en ese campo (lo que también se asocia a un currículo nacional en Matemáticas comprensivo e integrado).

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.9

Políticas orientadas a mejorar el rendimiento académico con base en la calidad educativa

Política	Experiencias revisadas
Apoyar a escuelas y colegios con mal rendimiento	
Empleo de los rendimientos en las pruebas nacionales como base para la ejecución de acciones	<ul style="list-style-type: none">■ El programa “900 escuelas”, en Chile, identifica las escuelas con problemas según los resultados en las pruebas nacionales. A estas se les brinda apoyo específico por medio de materiales didácticos, libros, infraestructura y capacitación docente. Si el rendimiento mejora posteriormente, las escuelas reciben un reconocimiento financiero. Esto se da en un contexto en el que más de un 40% de las entidades educativas son privadas.
Paso automático o repetición de años lectivos. Existe un debate internacional en torno al paso automático de año. Quienes lo apoyan se basan en estudios internacionales que indican que la repetición no mejora el rendimiento escolar y además provoca problemas de autoestima en los estudiantes. La aplicación de estas medidas tiene como requisitos básicos un alto nivel de competencias y que el sistema de evaluación se utilice como un verdadero instrumento diagnóstico y correctivo	<ul style="list-style-type: none">■ En Japón existe un paso prácticamente automático de año a año en la educación obligatoria, que va de 1° a 9° años, sin importar el rendimiento académico de los estudiantes. No obstante, hay pruebas locales de aprendizaje (realizadas por los municipios o las prefecturas) al finalizar la educación obligatoria y, además, rigurosos exámenes de admisión en cada colegio de cuarto ciclo. Lo mismo sucede en Corea, donde el año se gana automáticamente. La clave del éxito de este sistema radica, en estos países, en que ambos poseen una base cultural muy fuerte que promueve el estudio y el alto rendimiento educativo: el confucianismo.

CUADRO 2.9 (continuación)

Política

Experiencias revisadas

- En la escuela primaria holandesa el paso al siguiente año es casi automático; los alumnos débiles son atendidos de manera especial por cada escuela, ya sea con enseñanza diferenciada o maestros de apoyo o la repetición. Sin embargo, esta última es casi nula, menos del 1 ó 2%, y ocurre solo cuando el alumno está realmente muy atrasado y la escuela no ha logrado hacer nada al respecto. En la secundaria las cosas cambian: se requiere una nota mínima de 6 (en un sistema de 1 a 10) para aprobar la mayoría de las materias. Los estudiantes pueden repetir el año una sola vez; si aun así no consiguen las calificaciones adecuadas deben trasladarse a otro tipo de escuela con menor demanda académica. Algo parecido sucede en Finlandia, donde la repetición en la educación obligatoria es del orden de 0,5%. En estos países, estas opciones son posibles porque sus sistemas educativos son muy estratificados y existen muchas alternativas para que un estudiante pueda continuar en el sistema educativo.
- En Irlanda, tanto en la primaria como en el tercer ciclo el paso de grado es casi automático, aunque se dio una repetición del orden de 10.000 niños en 1996, sobre todo en el último año de primaria (11-12 años de edad) y en los primeros, que equivalen a preescolar (4-6 años).
- En la primaria en Francia la repetición se da en un contexto de ciclos lectivos (no se usa ya la expresión “repetición”, sino “realización de un ciclo en más años”). En la secundaria en algunos momentos (no en todos) la repetición es una decisión que puede quedar en manos de los padres de familia. Existen planes para ofrecer una atención individualizada cuando se detectan dificultades en un estudiante. Las pruebas nacionales de diagnóstico en tercero y sexto, en particular, son utilizadas para identificar los problemas de aprendizaje de los jóvenes de una manera absolutamente precisa (individual) y dar un tratamiento especial.
- En Brasil algunos estados han experimentado con la promoción automática entre ciclos. Por ejemplo en los dos primeros grados la promoción es automática y da más tiempo para que los estudiantes se puedan preparar antes de la evaluación que decidirá si pasan o no al siguiente ciclo.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.10

Políticas de acción afirmativa para solventar fracturas del sistema

Política

Experiencias revisadas

Reducción de brechas urbano-rurales y las debidas a diferencias socioeconómicas

Estos planes y programas buscan un efecto compensatorio, que elimine las diferencias de acceso y rendimiento derivados de situaciones económicas o geográficas especiales.

En algunos casos consisten en subsidios directos a los estudiantes y sus familias. En otros, en un uso intensivo de medios de comunicación para acortar las distancias. También hay programas que articulan mejoras en la educación y en la salud de los beneficiarios.

Otras modalidades, plantean una concentración de esfuerzos educativos para prevenir y corregir el mal rendimiento educativo y la deserción.

La clave de estos programas está en la

- **Head Start** (Estados Unidos): es un programa compensatorio de estimulación temprana que busca atacar el problema de rezago que presentan los niños de familias poco privilegiadas en la sociedad. Este rezago ocurre desde los primeros años de educación y se va acrecentando conforme los estudiantes avanzan en el sistema educativo. El programa funciona desde 1965 y se dirige a niños de 0 a 5 años y sus familias. Su objetivo es aumentar el grado de preparación para la escuela de los niños de familias de escasos recursos. **Head Start** incluye un programa integral de servicios de salud tendiente a obtener un buen desarrollo físico, emocional, cognitivo y social de los participantes, mediante el cual se realizan exámenes médicos, inmunización, nutrición, atención dental, exámenes de salud mental y educación sobre la salud dirigida a los padres. Para el desarrollo cognitivo se propician acciones en las áreas de lectura, mejoramiento de currículo, entrenamiento a los docentes y participación de los padres, entre otras. En 1995 inició una serie de programas llamados **Early Head Start**, orientados a mujeres embarazadas y sus compañeros y familias con niños de 0 a 3 años. En general son medidas para mejorar el clima educativo de los hogares, que se aplican tanto en estos últimos como en centros de atención, o en ambos. Estos programas son hechos a la medida para las diferentes comunidades. Las

CUADRO 2.10 (continuación)

Política	Experiencias revisadas
Reducción de brechas urbano-rurales y las debidas a diferencias socioeconómicas	
identificación precisa del segmento social que se desea atender y en el desarrollo de un plan de acción específico para ese sector poblacional, con la debida incorporación de recursos materiales y humanos. Adicionalmente, ha sido la norma en casi todas las experiencias el contar con mecanismos de evaluación	<p>evaluaciones realizadas han hallado efectos positivos en el desarrollo cognitivo, lingüístico y socio-emocional de los niños y niñas. Asimismo, los padres se mostraron más dispuestos a participar en programas educativos y de capacitación para el trabajo y registraron una leve mejoría en términos de empleo con respecto a los no participantes. Además, los participantes postergaron nuevos embarazos. Los impactos más fuertes se encontraron en los padres y madres que participaron durante el embarazo, los que tenían tres factores demográficos de riesgo y los afroamericanos.</p> <p>■ Programa de Educación Prioritaria (Holanda): fue establecido a mediados de la década de los ochenta. Se dirigió a niños de padres con baja educación y nivel ocupacional, y tenía como objetivo eliminar las desventajas educativas causadas por factores culturales y socioeconómicos. Existieron dos importantes componentes orientados a mejorar el desempeño académico: el de áreas y el de personal. El de áreas consistía en coordinar las acciones de las escuelas, los colegios y las instituciones de salud, bibliotecas locales y jardines de niños, con el objetivo de combatir las desventajas a las que se enfrentaban los alumnos. Se otorgaba financiamiento para coordinar actividades e implementar proyectos específicos como promoción de la lectura, actividades con los padres y madres, programas de registro y guía para delincuentes y desertores, entre otros. El componente de personal consistía en colocar más maestros en las clases con mayores cantidades de estudiantes de minorías étnicas o de familias de baja condición socioeconómica. La evaluación de este programa no mostró mejorías en el desempeño de los estudiantes en términos académicos. Sin embargo, uno de los mayores beneficios obtenidos por el componente de áreas fue el aumento en el grado de conciencia sobre las desventajas de esos niños y niñas y la mejora en los servicios a la población en desventaja. En parte, el fracaso en mejorar el desempeño académico puede explicarse por la inadecuada implementación del componente de personal (Driessen y Mulder, 2003).</p> <p>■ En 1991, Bélgica estableció un programa para apoyar a estudiantes de minorías y en desventaja similar al de Holanda. Este asigna más profesores a las clases de preescolar, primaria y secundaria que cuentan con un mayor número de estudiantes en situación de desventaja social. Para apoyar a las minorías se enfatizan el aprendizaje del idioma y acciones para cerrar la brecha entre el ambiente del hogar y el de la escuela.</p> <p>■ El Programa de Educación Acelerada (El Salvador) se describió el cuadro 6.2.</p> <p>■ Telesecundarias (México): este programa inició en 1968. Se dirige a estudiantes de comunidades rurales que cursan los años 7° a 9°. Las clases se ofrecen mediante televisión satelital, con lecciones de 15 minutos, seguidas por 35 minutos de discusión entre profesores y estudiantes. Se imparten 6 lecciones diarias por 200 días. El programa ha ayudado a expandir el acceso a la educación, y actualmente sirve a 800.000 estudiantes en 13.785 comunidades rurales (Winkler, 2000). Entre los logros de las telesecundarias destaca el hecho de que sus estudiantes son más propensos a pasar los exámenes finales de 9° grado que el resto de los colegios en promedio (aunque no son estrictamente comparables ya que los exámenes son distintos).</p> <p>■ Telesecundarias (Brasil): en los años noventa en este país aumentó dramáticamente la utilización de computadoras y el mercadeo social para la educación y el cambio social. Este programa se enfoca a la población de entre 15 y 17 años que ya está trabajando. El currículo de las telesecundarias cubre todo este nivel educativo</p>

CUADRO 2.10 (continuación)

Política**Experiencias revisadas****Reducción de brechas urbano-rurales y las debidas a diferencias socioeconómicas**

y prepara para un examen que permitirá un título equivalente a la secundaria. El programa utiliza televisores, material impreso, telesalas (de apoyo) y mentores. El número de estudiantes de las telesalas pasó de 6.000 en 1995 a 250.000 en 1999. Las telesalas aumentaron de 243 en 1995 a más de 8.000 en 1999. Se ha visto que, en las condiciones adecuadas, los estudiantes de esta modalidad pueden tener iguales o mejores promedios que los estudiantes regulares.

- *Bolsa Escola* (Brasil): este programa busca aumentar la demanda por educación otorgando subsidios condicionados a familias muy pobres. Surgió en 1995 como un plan piloto para combatir la deserción escolar y el trabajo infantil. Consistía en dar una beca equivalente al salario mínimo (128 dólares por mes por familia, sin importar el tamaño), con la condición de que las familias mantuvieran a sus niños con edades entre 7 y 14 años asistiendo regularmente a la escuela. Además de la beca, con el fin de reducir la deserción y la repetición se estableció un programa de ahorro, en el que se depositaba alrededor de 90 dólares en una cuenta de ahorro por cada niño participante, si éste aprobaba el año y pasaba al siguiente nivel. A los niños que repetían se les daban clases extra durante las vacaciones y no se les retiraba la beca. Con el propósito de determinar el impacto de este programa, el Banco Mundial realizó una evaluación previa mediante una microsimulación; de acuerdo con el modelo, alrededor del 40% de los jóvenes entre los 10 y 15 años no matriculados en la escuela, se inscribirían si entraran a participar en el programa. La respuesta de quienes pertenecían a familias pobres sería mayor, del orden de 60%. En el 2001 las municipalidades participantes en el programa ascendieron a 5.536. Se invirtió en ese año 1,8 billones de reales y se benefició a 8,6 millones de niños de unos 5,1 millones de familias.
- *Merenda escolar* y programa del libro de texto (Brasil): programas como comedores escolares (merenda escolar) y el de libro de texto (Programa Nacional do Livro Didático) intentan aumentar la calidad y el atractivo de la escuela primaria (1° a 8° grados). Evaluaciones preliminares basadas en datos de 1996-1997 indican que el programa de comedores escolares fue regresivo, en tanto que el de libro de texto fue progresivo.
- PROGRESA (México): el Programa de Educación, Salud y Alimentación fue establecido en 1997. Consiste en otorgar a familias pobres rurales un subsidio condicionado a que envíen a sus hijos a la escuela durante al menos el 85% de los días lectivos y que asistan con regularidad a los servicios de salud locales. El subsidio se entrega a las jefas de familia con una periodicidad bimestral. En 1999 el hogar beneficiario promedio recibió mensualmente el equivalente a 23,8 dólares, lo que representaba un 19,5% de su ingreso. Los montos otorgados por asistir a la educación aumentan con el grado que esté cursando el estudiante, con la idea de compensar el costo creciente de dejar de trabajar. La cantidad mensual por un niño en tercer grado de primaria en 1999 era equivalente 7,5 dólares, y por uno de tercer año de secundaria era de 28,5 dólares. El programa ha sido bastante exitoso en aumentar la retención escolar y se ha encontrado que los niños participantes tienen un 0,64 años más de escolaridad que los demás. Una evaluación estimó que el impacto de este programa está asociado a aumentos en la tasa de matrícula de alrededor de 10 puntos porcentuales para el primer año de secundaria, considerado año crítico para la deserción. El incremento en la tasa de matrícula para quienes habían cursado de 1 a 5 años de escuela fue de 1,7 puntos porcentuales. En promedio, el impacto en la tasa de matrícula después del primer año en secundaria fue de 3,4 puntos porcentuales;

CUADRO 2.10 (continuación)

Política	Experiencias revisadas
Mejoramiento de la educación nocturna Dado que muchos adolescentes abandonan los estudios para incorporarse al trabajo, la educación nocturna ofrece una alternativa	<p>las tasas medias de matrícula de los estudiantes calificados para ingresar en esta etapa era cercana al 95% (Schultz, 2000). Se encontró también que el efecto de PROGRESA tiene relación con mejoras en indicadores de salud: hubo aumentos del orden del 8% en las visitas prenatales en el primer trimestre del embarazo y se redujo la morbilidad de niños de entre 0 y 2 años (Wodon et al, 2003). PROGRESA focaliza sus beneficios en las familias pobres, las cuales son elegidas, primero, a partir de información acerca de las comunidades y, posteriormente, con base en datos sobre las familias. Este programa también tiene enfoque de género y otorga un subsidio mayor por las mujeres que estudian en secundaria, a fin de contrarrestar los patrones sociales que hacen que más mujeres que hombres abandonen el estudio en esta etapa. El éxito de PROGRESA ha resultado en una expansión que llegó a incluir 2,6 millones de familias, 2.000 municipios y 50.000 localidades en 1999. En ese año tuvo un presupuesto equivalente al 0,2% del PIB mexicano.</p> <p>■ Una de las estrategias que ha tenido éxito en Brasil es la potenciación de la educación nocturna. En ese país la repitencia es sumamente alta y cuando los estudiantes llegan a la secundaria menor (tercer ciclo) ya son jóvenes adultos. Esto significa que, para ellos el costo de oportunidad de estudiar es mayor. Además, el tratar con jóvenes adultos tiene implicaciones pedagógicas diferentes a tratar con adolescentes. Una respuesta del sistema han sido las escuelas nocturnas. Cerca del 60% de los alumnos entre 9° y 11° grados asisten a este tipo de escuelas, ya que la mayoría tiene trabajos de tiempo completo.</p>

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.11

Políticas para el replanteamiento de opciones en el ciclo diversificado

Política	Experiencias revisadas
Nuevas tendencias internacionales en la educación vocacional y técnica En algunos países se ha buscado darle un espacio mayor a la educación vocacional, aunque persisten diferencias entre ellos. En parte, la importancia de la educación vocacional ha estado ligada al contexto económico de cada país, y por lo tanto, ha evolucionado con él	<p>■ En promedio, en la secundaria superior, alrededor de un 50% de las y los estudiantes de los países de la OCDE se encuentra matriculado en programas prevocacionales o vocacionales. Estos programas capturan entre el 60% y el 80% del estudiantado que cursa la secundaria superior en gran parte de los países europeos, incluyendo la República Checa (80%), Austria (79%), Holanda (68%), el Reino Unido (67%), Bélgica (67%), Australia (66%), Suiza (66%), Polonia (64%), Luxemburgo (64%) y Alemania (63%). En contraste, los porcentajes son bastante reducidos en Canadá (9%), Irlanda (23%), Japón (26%) y Portugal (28%). En América Latina, para los países sobre los cuales se cuenta con datos, la cobertura de los programas vocacionales es relativamente baja en México (13%), Brasil (18%), Paraguay (19%), Uruguay (19%) y Perú (24%). Sin embargo, en Chile cubren el 42% y en Argentina (58%) superan el promedio de los países de la OCDE (2002). En el caso de Costa Rica llegan al 20%.</p> <p>■ En los años sesenta, Japón requería una masa importante de técnicos de calidad para su industria pesada en expansión. Conforme el país fue creciendo y especializándose en tecnologías electrónicas sofisticadas, las industrias comenzaron a requerir mano de obra más especializada. Esto provocó un aumento en la demanda por ingenieros, por lo que más familias decidieron enviar a sus hijos a la universidad y la educación vocacional se contrajo. El porcentaje de estudiantes en vocacionales bajó de 42% en 1960 a 24,4% en el 2003 (Nishinosono, 1997, citado por Ruiz, 2005). No obstante, desde mediados de los años noventa se busca potenciar la formación vocacional desde una perspectiva diferente (la opción integrada).</p>

CUADRO 2.11 (continuación)

Política**Experiencias revisadas**

- A pesar de las tendencias internacionales más relevantes en el mundo desarrollado, algunos países se han desprendido de los sistemas vocacionales en la educación preuniversitaria. Este es el caso de Brasil, donde el gobierno decidió separar la educación vocacional y técnica de las escuelas secundarias; la secundaria es considerada entonces como la última etapa de la educación básica y la educación vocacional es posterior a ella. Esta medida es parte del Programa de Reforma e Melhoria do Ensino Profissional (PROEP) y se relaciona con la definición de un currículo de educación secundaria que enfatiza en las competencias y habilidades básicas. Las nuevas guías curriculares propuestas para la secundaria mayor se centran en las Matemáticas y las Ciencias y contextualizan el aprendizaje. Se aprende explorando los temas de la vida diaria.

Integración de la currícula

Existe una tendencia hacia el estrechamiento de los vínculos entre la educación vocacional y el sector productivo, lo que se logra mediante programas de “aprendices” Ello ha incidido en un acercamiento entre las opciones vocacional y académica, en virtud de una orientación hacia el logro de estándares académicos y destrezas vocacionales para el trabajo. Asimismo, ha propiciado mayor flexibilidad para completar la educación vocacional en distintas instituciones, incluido el propio lugar de trabajo

- En Alemania, el nivel académico del sistema de aprendices, un esquema dual que incorpora trabajo en empresa y actividades escolares, ha mejorado de manera creciente, e incluso muchos estudiantes que hicieron su Abitur (examen de conclusión de estudios en las escuelas preparatorias, llamadas Gymnasium) han ingresado en el sistema de aprendices antes de entrar a la universidad. Se han tomado acciones para lograr que los alumnos de la opción vocacional puedan incorporarse a la educación superior.
- El Reino Unido ha aumentado (desde mediados de los años noventa) los niveles de las credenciales vocacionales, con un General National Vocational Qualification que en varias opciones permite aspirar a la educación superior.
- En los años noventa, Australia incluyó la educación vocacional en los programas académicos de estudio. El porcentaje de egresados de secundaria (doce años) había pasado de menos del 35% a comienzos de los ochenta a 80% una década después, lo que obligó a atender una gran cantidad de nuevos estudiantes que el esquema general académico no tenía.
- En Japón surgió una nueva alternativa a mediados de los años noventa, que ha hecho que la educación vocacional comience a retomar fuerza. Se trata de los cursos integrados, que agrupan materias generales y especializadas (comercio, ingeniería, etc.) a partir de una extensa gama de asignaturas. Esta nueva modalidad busca mejorar la fuerza de pensamiento, juicio y conducta de los jóvenes, y además está asociada a otra iniciativa, de introducir más computadoras en el aula. Se da a los estudiantes el poder de elegir cursos en áreas acordes con sus intereses y su futuro deseado: 10% en el primer año, 50% en el segundo, 90% en el tercero. Antes el alumno debe pensar en sus planes futuros y diseñar su currículo de acuerdo con estos, para lo cual se le ofrece la guía necesaria. En los cursos integrados los estudiantes aprenden a su propio ritmo y se gradúan una vez que han completado un determinado número de créditos. Aparte del colegio, estos últimos pueden ser obtenidos en cursos que se tomen en institutos o colegios tecnológicos y también se aceptan los exámenes técnicos o que certifican habilidades, así como actividades de voluntariado. El programa de cursos integrados comenzó en 1994 con 7 colegios y 1.245 estudiantes. Para el año 2000 contaba con 145 colegios y 58.789 estudiantes.
- Otro caso interesante es el de Estados Unidos. Desde hace dos décadas se ha buscado integrar las opciones de formación general y vocacional en varios estados y escuelas secundarias, en parte como respuesta a la percepción de que el sistema educativo no estaba preparando ni para la universidad (por debilidad de aprendizajes) ni para la incorporación a la vida laboral (por falta de competencias). Potenciar las opciones de continuar hacia la educación superior para los estudiantes que siguen programas vocacionales se expresa claramente en la School-to-Work Opportunities Act del año 1994. Las experiencias se han clasificado en 8 modelos (para más detalle véase Ruiz, 2005).

CUADRO 2.11 (continuación)

Política	Experiencias revisadas
Mayor lugar para el aprendizaje en el trabajo	<div><div>■ Los programas en los cuales la educación se imparte tanto en el colegio como en el lugar de trabajo son particularmente fuertes en Suiza, Alemania, Dinamarca, la República Checa, la República Eslovaca y Austria. También existen programas de este tipo en Holanda, Francia, Luxemburgo, Turquía, España e Islandia, entre otros. De los países latinoamericanos sobre los cuales se encontró información (México, Perú, Uruguay, Brasil, Paraguay y Argentina), solamente Argentina tiene un programa de esta naturaleza.</div><div>■ Desde los años noventa Corea ha buscado aumentar el atractivo de la opción vocacional, y con este fin puso en marcha reformas desde 1995. Gracias a ello la matrícula en el ciclo diversificado vocacional pasó de 31% de los estudiantes en 1990, a 41% en 1997. El sistema vocacional ofrece cursos de día y de noche, así como programas por temporadas. Además fundaron colegios especializados en lenguas extranjeras, ciencia, artes, música y deportes, que buscan crear líderes en estos campos. Actualmente se pide un año de aprendizaje en el trabajo a los estudiantes de vocacionales; a la vez se han mejorado las oportunidades de estos para ingresar a las universidades</div><div>■ En Finlandia la formación vocacional se concentra en los sectores de recursos naturales, tecnología y transporte, negocios y administración, turismo, catering y economía doméstica, servicios sociales y de salud, cultura, entretenimiento y educación física. En total existen 52 certificaciones vocacionales en la secundaria. La certificación le da a los estudiantes una amplia variedad de destrezas básicas, así como algunas más especializadas en ciertas áreas.</div><div>■ En Dinamarca se ha dado una reforma de la educación vocacional con una fuerte cooperación entre el mercado laboral y el sistema educativo. Representantes de la empresa y el trabajo colaboran con los educadores como “socios sociales”. Se establecen en este marco los objetivos técnicos y las calidades de la educación vocacional; los currículos, los estándares y la evaluación responden estrechamente a las necesidades del mercado laboral. También se han definido las reglas para entrenamiento en el trabajo que realizan los estudiantes. En Australia sucede algo similar.</div></div>

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.12

Políticas de reforma curricular

Política	Experiencias revisadas
Énfasis en solución de problemas	<div><div>No solo en el ciclo diversificado, sino en todos los niveles, son necesarias reformas que busquen potenciar la capacidad para resolver problemas. El desarrollo del currículo por medio de proyectos es un ejemplo de este tipo de orientación. Los cursos “integrados interdisciplinarios” (invocación de varias asignaturas), que ocupan un lugar específico creciente en el currículo escolar, adoptan esta perspectiva.</div><div>■ En Corea todos los estudiantes que desean ingresar a la universidad deben hacer un difícil examen de habilidad escolar. Se trata de pruebas escritas en tres áreas globales: lenguaje/verbal (coreano), matemática/indagación y lengua extranjera (inglés). Estos exámenes se concentran en competencias de alto grado de procesamiento mental y habilidad analítica. Por ejemplo, en matemáticas/indagación hay dos secciones: por un lado se evalúa el rendimiento en la habilidad para resolver problemas usando conceptos y principios matemáticos que se adquirieron en la educación escolar; se enfatiza en el pensamiento matemático más que en el conocimiento matemático, y también se examinan habilidades en cómputo, verbalización y comprensión, razonamiento y, de nuevo, la destreza para resolver problemas. Pero hay más, una segunda sección que a su vez se subdivide en dos:</div></div>

CUADRO 2.12 (continuación)

Política**Experiencias revisadas****Énfasis en solución de problemas**

indagación científica e indagación en Estudios Sociales. La primera evalúa los conceptos básicos necesarios para estudiar las Ciencias Naturales en la universidad: reconocimiento de problemas, planteamiento de hipótesis, diseño y desarrollo de una indagación, análisis e interpretación de datos y conclusión-evaluación de la situación analizada. La segunda indagación se basa en los Estudios Sociales como una materia integrada y se enfoca en los procesos de resolución de problemas, vistos como una actividad de indagación e investigación en el contexto social. Se busca valorar la habilidad para el reconocimiento de problemas de investigación, el planteamiento de hipótesis, el diseño e implementación de una investigación, el análisis e interpretación de datos y la formulación de conclusiones y juicios de valor. Nótese cómo los Estudios Sociales y las Ciencias Naturales se colocan en una misma área, y en toda ella se enfatiza la resolución de problemas.

Mayor concentración y mayor profundidad en los contenidos

Se puede contar con una base de asignaturas más concentrada y, a partir de ella, seguir rutas opcionales para continuar profundizando la educación.

- Países donde tradicionalmente existían currículos muy cargados, como Japón y Corea, han realizado importantes reformas de reducción de los contenidos, de los días lectivos y las horas de clase. El “Sétimo Currículo” de Corea, decretado en 1997 e introducido gradualmente desde el 2000, ha buscado una flexibilización que incluye una ampliación de las materias optativas, así como una organización del currículo de acuerdo con niveles de dificultad y no con base en los grados cursados por año.

Mayor oferta de opciones y mayor flexibilidad para los estudiantes

Consiste en establecer un sistema de créditos que le permita a los estudiantes diseñar su programa de estudios de acuerdo con sus intereses y realizarlo en el tiempo que se ajuste a sus capacidades.

- Esta es una orientación bastante extendida en Europa. En Finlandia, por ejemplo, el ciclo diversificado está previsto para tres años, pero un estudiante lo puede concluir en dos o cuatro, en función de su propio ritmo.
- En Japón el ciclo diversificado de la secundaria tiene tres posibilidades de dedicación: tiempo completo, tiempo parcial y educación por correspondencia. Es muy interesante que exista un sistema de créditos por cursos durante los tres años que dura el ciclo diversificado. Un crédito significa 35 clases de 50 minutos. En cuanto a los contenidos, el ciclo diversificado ofrece tres opciones: general, especializada (vocacional) y los cursos integrados. Un porcentaje menor al 25% asiste a los vocacionales. El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología, Monbusho (un poderoso ministerio con secretarías por sectores de competencia), es quien fija los lineamientos en la educación japonesa. Cada diez años se establece una “Pauta de estudio” (marco curricular) para cada nivel educativo, con indicaciones precisas de lo que debe hacerse en la educación nacional. Entre 1994 y 2003 los estudiantes del cuarto ciclo debían completar al menos 80 créditos obligatoriamente. En los vocacionales, al menos 30 de esos créditos debían corresponder a materias vocacionales u otras de especialización, y el resto a más cursos en las materias obligatorias o en materias vocacionales o electivas. En abril del 2003 se dio una reforma curricular que redujo a 74 los créditos obligatorios. Esta reforma mantuvo las mismas materias, pero introdujo Inglés y Tecnología de la Información como obligatorias; también hizo más flexible en la incorporación de materias no obligatorias. En los vocacionales son obligatorias Estudios de Bienestar Social y Tecnología de la Información; la materia Hombre y la Sociedad Industrializada se añadió a la secundaria integrada. Algunos de los cursos de especialización en los vocacionales japoneses son: agricultura, industria, comercio, pesca, economía del hogar, enfermería, ciencia y matemáticas, educación física, música, artes e inglés.
- El modelo curricular coreano es parecido: la educación secundaria superior dura unos tres años, y los estudiantes pueden escoger sus cursos (y pagar por ellos). Si los estudiantes optan por la modalidad académica deben seleccionar cursos académicos por dos años, en busca de prepararse para los exámenes de admisión a las universidades (que son fuertes).

CUADRO 2.12 (continuación)

Política

Experiencias revisadas

- En Finlandia las instituciones vocacionales tienen también un sistema de créditos. La base son 120 créditos, que incluyen: estudios vocacionales y aprendizaje en el trabajo (90 créditos), estudios en Lenguas Maternas (finlandés y sueco) y extranjera, Matemáticas y Ciencias Naturales, Humanidades y Estudios Sociales, Educación Física, Arte, materias prácticas y Educación en Salud (20 créditos), estudios opcionales (10 créditos). En la modalidad académica general opera un sistema en el que hay una gran cantidad de cursos optativos. En general esta opción funciona como un sistema por cursos: obligatorios, de especialización y “aplicados”. Estos últimos son cursos interdisciplinarios, vocacionales u otros, dependiendo del colegio (pueden ser elegibles). Un curso representa 38 lecciones de por lo menos 45 minutos (más 15 de recreo). El espacio para la escogencia por parte de los estudiantes es muy amplio. Existe un mínimo de 75 cursos sumadas todas las categorías; los propiamente obligatorios suman alrededor de 55. La materia con más cursos es Matemáticas (16 cursos, casi 3 veces más que Lengua Materna) (Eurydice European Unit, 2005).

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.13

Políticas de financiamiento del sistema educativo

Política

Experiencias revisadas

Reunir recursos suficientes

- Se ha comprobado que a nivel internacional existe una importante asociación entre el porcentaje del PIB destinado a educación y la fortaleza educativa.
- Los países de la OCDE destinan el 5,7% de su PIB colectivo a las instituciones educativas (considerando gastos públicos y privados). Entre ellos, los que dedican mayores porcentajes a la educación son Dinamarca, Islandia, Corea, Noruega y Suecia, cuyas inversiones en este rubro se ubican alrededor del 7% del PIB. Por otro lado, un tercio de los países de la OCDE invierten menos del 5% de su PIB en este tipo de instituciones.
 - Los países de la OCDE gastan anualmente, en promedio, 3.915 dólares por estudiante de primaria, 5.625 dólares por estudiante de secundaria y 11.720 dólares por estudiante de educación terciaria. El rango de gastos en primaria va desde 863 dólares en México, hasta 6.713 dólares en Dinamarca. En secundaria el menor gasto es el de Polonia, con 1.438 dólares y el mayor es el de Suiza, con 9.348 dólares. Finalmente, en educación terciaria México es el país que menos invierte, 3.800 dólares, y Estados Unidos el que lo hace más: 19.802 dólares. Según la OCDE, las diferencias en la razón de profesores a estudiantes, los salarios de los docentes y las facilidades en infraestructura y recursos, entre otros factores, explican estas grandes brechas (OCDE, 2001). Para Costa Rica, en el 2003 el gasto público social en primaria fue de 659 dólares por estudiante en primaria, 620 dólares por estudiante en secundaria académica y 1.109 dólares en secundaria técnica, para un promedio de 718 dólares por estudiante en secundaria⁴.
 - En los países de la OCDE la media del gasto nacional dedicado a la educación superior es del 24% del PIB destinado a la educación. Algunos de ellos canalizan un porcentaje muy grande de sus PIB hacia la educación terciaria: Corea (2,7 de 8,2 porcentuales, es decir el 33%), Estados Unidos (2,7 de 7,3, equivalente a un 37%), Canadá (2,5 de 6,1, 41%). Lo mismo sucede en Finlandia e Irlanda (30%). Debe aclararse, sin embargo, que estos datos no discriminan el gasto público efectuado; por ejemplo, en Corea el componente privado es muy alto, particularmente en la educación superior (pagada por los mismos estudiantes). Este país enfatizó durante muchos años en una política educativa de concentrar el gasto público en la primaria, siguiendo lineamientos del Banco Mundial. El aporte privado (familiar) es muy alto en Estados Unidos.

CUADRO 2.13 (continuación)

Política

Experiencias revisadas

- En lo que respecta a la educación secundaria, los países de la OCDE invierten un valor medio del 41% del PIB destinado a educación. Estados Unidos es el que dedica el menor porcentaje a la educación secundaria (29%). Muy por encima de la media de la OCDE se encuentran: Austria (46%), Bélgica (44%), Canadá (55%), Republica Checa, (50%), Francia (50%), Alemania (51%), Italia (47%), Republica Eslovaca (50%), Suiza (45%) y el Reino Unido (48%). En estos datos se toma en cuenta tanto el gasto público como el de fuentes privadas.
- Si bien es cierto que la mayoría de los países ejemplificados tienen economías más grandes que la costarricense, si se consideran los datos del gasto en educación como proporción del PIB o de los gastos sociales, es claro que Costa Rica aún tiene mucho camino por recorrer, pues los países que logran mejores rendimientos educativos a nivel internacional destinan mayores porcentajes a la educación en general, y a la secundaria en particular.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.14

Política de formación de recursos humanos

Política

Experiencias revisadas

Organización de la jornada docente con espacios para el progreso profesional

La longitud del año lectivo debe prever tiempo para que las y los docentes mejoren su formación, realicen investigación, preparen lecciones, etc.
Pero ello no debe ir en detrimento del tiempo necesario para que los estudiantes conozcan, asimilen y discutan la materia. Cabe recordar, además, que en Costa Rica el sistema educativo es uno de los pocos espacios de contacto cultural que tienen las y los jóvenes. Por lo tanto, hay que sacar el máximo provecho del ciclo lectivo que ya se tiene

- Los países con mejores resultados en los exámenes PISA5, en promedio, no llegan a tener 200 días lectivos. La región francesa de Bélgica demuestra que puede tenerse buena educación con tan solo 162 días lectivos en primaria y 180 en secundaria. Por otro lado, naciones con baja calidad educativa, como México y Brasil, tienen más días lectivos que el promedio de 7 de los 10 países con mejores resultados educativos.
- El promedio de semanas de jornada docente en los países de la OCDE es de 38 al año.
- Los días lectivos en estos países suelen tener, sin embargo, una mayor duración que en Costa Rica. Por otra parte, los contextos culturales y familiares tienen un papel de mayor beneficio educativo para los estudiantes. En los países asiáticos de influencia confucionista el aprecio por el estudio es, además, un valor social muy importante. En Costa Rica la escuela es para muchos niños el espacio cultural y educativo más importante, muchas veces el único, situación que no se da en los países de la OCDE.
- En los países de la OCDE el número promedio de horas anuales de los educadores en el aula es de 803 para la primaria, de 716,8 en el tercer ciclo y de 674,23 en el cuarto. Entre los promedios más altos están los de Estados Unidos (1.139 horas), Holanda (930), Nueva Zelanda (985) y Escocia (950). En las 38 semanas promedio de su labor anual, un educador dedica 21,1 horas de aula por semana en la primaria, 18,9 horas en el tercer ciclo y 17,7 horas en el cuarto. Si se excluyen los países de la OCDE con menor desarrollo (México y Turquía), el número promedio de horas anuales en el aula para la primaria es de 810, de 698 en el tercer ciclo y de 663,6 en el cuarto.
- En general los educadores de primaria laboran más horas que los de secundaria, y en lo que sería el ciclo diversificado el tiempo es aun menor. Por el contrario, en México aumentan considerablemente las horas de labor de los educadores en la secundaria. Chile y Brasil mantienen las mismas horas para primaria y secundaria, pero Argentina y Paraguay las incrementan.

CUADRO 2.14 (continuación)

Política

Experiencias revisadas

- La relación entre el número de horas en el aula y el de horas en la institución es diferente en estos países: en algunos casos hay muchas horas adicionales fuera del aula (Australia, Noruega, Bélgica francesa, Islandia), mientras en otros las horas de aula son la de estancia en la institución (Nueva Zelanda, México, España).
- Es posible observar la proporción que representan las horas de aula con respecto al total de la jornada reconocida (dentro o fuera de la institución) al educador: en Japón esa relación es de 3 veces más horas fuera del aula que dentro de ella en primaria, y un poco menos de 4 veces en secundaria; en Corea es el doble en primaria y el triple en secundaria. Algo similar sucede en Alemania, Hungría, Dinamarca, República Checa, República Eslovaca y Noruega. Cómo se usan esas horas fuera del aula, sin embargo, es lo decisivo, porque países de menor rendimiento escolar en las pruebas internacionales, como Grecia y Turquía, también tienen más o menos este patrón.
- En el caso de Japón, con 35 semanas escolares al año, el tiempo por semana de un educador en el aula de primaria es de 17,6 horas, y el resto del tiempo de la jornada serían 37,8 horas. En el tercer ciclo se registran 14,7 horas de aula y 40,8 horas para el resto. En el cuarto ciclo 12,8 se utilizan en el aula 42,6 constituyen el resto de la jornada.

Fortalecer la formación y la capacitación de los educadores

La formación y la capacitación son el pivote y la clave del éxito de cualquier reforma educativa. Por ello, debe destinarse recursos y tiempo a la formación y adecuación a las nuevas condiciones curriculares, innovaciones pedagógicas y corrientes internacionales

- En general, se requiere una buena formación inicial en la educación superior, lo que se expresa en primer lugar por el número de años de estudio. Si se suman los años de escolaridad (educación preuniversitaria y superior) algunos de los países que cuentan con buenos sistemas educativos son muy exigentes en cuanto a la formación de los educadores: Finlandia 17 años; Alemania entre 17,5 y 19,5, dependiendo del nivel; Corea entre 16 y 20 años. Alemania, Japón y Corea además realizan un examen competitivo de ingreso al servicio en la educación pública. En algunos países casi la totalidad de los estudiantes de secundaria tiene profesores que incluyen en sus tiempos laborales actividades de desarrollo profesional. Como promedio, casi el 80% de los estudiantes están en esa situación. Hay algunos países, sin embargo, donde la situación no es favorable en este sentido, como España y Portugal.

Desarrollo de una estructura de incentivos docentes asociados al desempeño profesional

Implica un cambio de actitud: se trata de pasar de una promoción y un estímulo basados en títulos y certificados de participación en actividades de formación profesional, a un sistema de incentivos centrado en el logro de metas educativas. El desempeño es medido por la supervisión en el aula y por los resultados de los estudiantes en las pruebas nacionales

- La carrera magisterial en México es un buen ejemplo de plan voluntario; plantea una evaluación anual de la labor docente con base en una estructura de puntos: actividad diaria de aula (35 puntos), habilidades profesionales (15 puntos), antigüedad (10 puntos). Los aumentos salariales oscilan entre 28,5% y 224%, de acuerdo con la evaluación. En 1997 el 50% de los maestros mexicanos participaba en la carrera magisterial. Este sistema pertenece al tipo de carreras docentes llamadas “escalares”. Ha contribuido a fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, aunque posee dimensiones que conviene evaluar: el individualismo que podría provocar entre los educadores de una institución, la necesidad de darle mayor espacio a otros aspectos, además del desempeño medido en aprendizaje (mayor dominio de los temas por el educador, etc.) y otros.
- En Francia existe un sistema de puntos en la carrera docente, vinculado también al desempeño profesional de los educadores.
- Chile presenta un ejemplo diferente. Ha implementado un sistema de incentivos a las escuelas que es “un premio en dinero a todos los profesores en los establecimientos educacionales seleccionados por su excelente desempeño”. El sistema es similar al adoptado en algunos estados y distritos escolares en los Estados Unidos. En el marco de la descentralización y privatización que desarrolla Chile, esta modalidad de incentivo ha tenido éxito.

Fuente: Ruiz, 2005.

CUADRO 2.15

Políticas de gestión del sistema educativo**Política****Experiencias revisadas****Potenciar la investigación educativa**

Es imprescindible contar con más investigaciones sobre la enseñanza y el aprendizaje, como base para la toma de decisiones apropiadas para la educación de cada país

■ Muchas de las políticas adoptadas durante las últimas dos décadas en Finlandia se sustentaron en investigaciones internacionales. Con la mirada de una sociedad basada en el conocimiento, el aprendizaje se percibe como medio esencial para el progreso económico y el mejoramiento de la calidad de vida. La Academia de Finlandia (entidad nacional asociada a las universidades y a los planes de desarrollo e investigación) lanzó recientemente un programa denominado LEARN (“Life as Learning” Research Programm) que establece cinco grandes temas de investigación: redefinir el concepto de aprendizaje, el contexto social y cultural del aprendizaje, la creación de conocimiento, los ambientes de trabajo y la nueva profesión del maestro. Hay un énfasis en la investigación interdisciplinaria.

Establecer un fondo nacional para la innovación educativa

El desarrollo de múltiples proyectos revela la voluntad de realizar transformaciones en los sistemas educativos

■ Hay ejemplos cercanos de innovaciones educativas en América Latina. Destaca el caso de Brasil, donde se registran 43 programas, entre ellos la Reforma educativa para la búsqueda de la calidad en educación con participación social, el Programa de informática en educación y la Propuesta pedagógica en educación indígena. Asimismo, de Colombia se reportan 34 proyectos, entre ellos el Programa educativo dirigido a niños y jóvenes con capacidades superiores, el sistema de aprendizaje tutorial (SAT) y el Programa de fortalecimiento de la capacidad científica en la educación básica y media. Perú y México también tienen ejemplos notables en este sentido (Blanco y Messina, 2000).

Continuidad de la política educativa

Resulta esencial eliminar la influencia del ciclo electoral y de los cambios en la administración educativa, motivados por la alternancia en el poder de diversos grupos políticos

■ En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo estatal responsable de la planificación, gestión y administración del sistema educativo público en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria, en todo el territorio uruguayo. Esta entidad tiene a su cargo la administración de la educación estatal y el control de la privada en todos los niveles antes mencionados y -al igual que la Universidad de la República, que es la encargada de la educación universitaria estatal- tiene el carácter de ente autónomo.

Fuente: Ruiz, 2005.

Es innegable que las condiciones económicas y sociales de un país como Finlandia tienen mucho peso en la capacidad de inversión educativa. Sin embargo, el caso finlandés también refleja un firme compromiso con una serie de principios relevantes para una educación comprensiva: igualdad de oportunidades, equidad de acceso para todas las regiones y para ambos sexos, educación totalmente gratuita, educación básica comprensiva (no selectiva), administración de apoyo y flexible, manejo centralizado del conjunto e implementación local, forma de trabajo interactiva y cooperativa en todos los niveles, idea de sociedad, soporte individual para el aprendizaje y el bienestar de las y los alumnos, evaluación orientada al desarrollo y sin exámenes, profesores autónomos y altamente calificados, concepto de aprendizaje socioconstructivista, profundamente orientado hacia la resolución de problemas.

Uno de los principales aprendizajes de la experiencia finlandesa es la forma en que se han utilizado por

varias décadas las investigaciones internacionales para el diseño y desarrollo de las políticas educativas. Aun más, la investigación nacional también ha jugado un papel fundamental, por lo que dispone de un presupuesto propio. El país cuenta con un plan de investigación dividido en cinco grandes temas, tal como se reseñó en el cuadro 6.9.

En El Salvador las acciones se inscribieron dentro de una perspectiva amplia. El país inició un plan de reforma educativa en 1995, estableciendo como objetivos generales: aumentar el capital humano adecuado a una economía global, inculcar valores y actitudes para consolidar la paz, desarrollar una enseñanza orientada hacia la tolerancia y el entendimiento, consistente con la sociedad democrática, y transmitir conocimiento y tecnologías que permitan romper el la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además se plantearon objetivos específicos tendientes a aumentar el acceso, mejorar la calidad y reformar la administración del sistema educativo.

El caso brasileño también es sorprendente porque, en una década, este país cuadruplicó su tasa neta de matrícula en secundaria (Ruiz, 2005). La reforma educativa de Brasil comenzó en 1994, partiendo de una situación en la que un 17% de los jóvenes mayores de 15 años eran analfabetos; un 25% de los niños en el noreste, un 25% de los niños pobres y un 20% de los niños negros no asistían a la escuela. Alrededor del 50% de quienes empezaban primaria la terminaban, pero les tomaba en promedio doce años. Los que completaban la escuela usualmente abandonaban el sistema y buscaban trabajo. La reforma se planteó como objetivo la universalización de la educación básica, la cual debía pasar de un enfoque basado en la transmisión de conocimiento a uno centrado en el desarrollo de las habilidades de razonar, aprender, entender y criticar. Se ofrecieron oportunidades de formación permanente mediante la expansión de la educación superior, la introducción de nuevas tecnologías para el aprendizaje a distancia y la flexibilización de la educación post-secundaria para facilitar la reinserción en el sistema educativo. Además se diversificó y flexibilizó el currículo vocacional y el de la educación superior. También se reestructuró el nivel terciario, dando responsabilidades a las universidades públicas en las áreas de investigación, estudios de posgrado y producción de conocimiento.

Propuestas para ampliar el universo de opciones de política pública en educación

El panorama descrito hasta este punto, plantea una serie de acciones que pueden desarrollarse para combatir los problemas que exhibe el sistema educativo costarricense para retener a los estudiantes, particularmente en la secundaria. El interés por este nivel en particular se deriva de que, según los resultados de numerosas investigaciones internacionales, las mejores inversiones educativas en términos de impacto social dependen del nivel de desarrollo de los países: para los de bajo nivel económico la mejor inversión es en primaria, para los de economía media lo es en secundaria, y para los de alto ingreso, en la terciaria (Carnoy, 1995 y Mingat y Tan, 1996, citados por Ruiz, 2005).

Tal como se indicó en la introducción de este capítulo especial, el objetivo de esta investigación es ampliar el universo de opciones de política pública que pueden ser consideradas para enfrentar el desafío de “ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria”. Como producto del análisis realizado, es posible derivar una amplia gama de acciones que pueden agruparse en dos “cajas de herramientas”. En la primera se presentan instrumentos que, en esencia, pueden desarrollarse mediante el fortalecimiento

de los recursos del propio sistema. La segunda hace referencia a herramientas de carácter más amplio y con un impacto mayor en todos los pliegues del tejido educativo nacional; estas requieren más tiempo para su maduración y su conversión en políticas de Estado. Cada una de las propuestas, por sí sola, no ofrece una solución al desafío planteado, pero sí es posible pensar en diversas combinaciones y énfasis en su uso, para atacar las principales fracturas y discontinuidades del sistema educativo nacional.

Entre las herramientas más inmediatas están aquellas orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- i. Desarrollar políticas de articulación en las principales discontinuidades del sistema. Con ellas se busca enfrentar las fracturas graves que se observan en las fronteras entre los ciclos educativos, y que generan no solo los mayores niveles de abandono, sino también los índices más pobres de rendimiento académico.
- ii. Fortalecer la eficacia y la calidad de la educación primaria, con acciones tanto en este nivel como en el preescolar. En particular se pretende atacar los problemas de extraedad, la debilidad en las competencias que se generan, la insuficiente información sobre los estudiantes que inician la primaria, y que puede arrojar datos relevantes sobre la deserción que se da en la secundaria.
- iii. Mejorar el rendimiento académico en un contexto de ampliación de la calidad educativa. Ello es necesario porque el bajo rendimiento escolar es un “disparador” del abandono escolar.
- iv. Brindar atención a sectores específicos de la población: en primer lugar, a aquellos con condiciones estructurales más débiles que amenazan su permanencia en el sistema educativo, y en segundo término a grupos que se encuentran en situación de mayor riesgo de abandonar el sistema. Es importante buscar soluciones a la medida, que tengan en cuenta las condiciones específicas de cada grupo o región, en lugar de aplicar soluciones estandarizadas.

La primera caja de herramientas detalla algunas propuestas específicas para atender cada uno de estos objetivos.

En el conjunto de herramientas de más largo plazo se incluyen acciones para impulsar una educación más asociada con el entorno de los niños, niñas y jóvenes, con la vida y el trabajo, con la pertinencia social e histórica y con la calidad, a fin de potenciar el atractivo del aprendizaje y estimular la permanencia en el sistema. No se trata, por supuesto, de trasladar

CAJA DE HERRAMIENTAS | 2.1

Acciones que parten de los recursos e instrumentos existentes en el sistema educativo costarricense

Objetivos específicos

Requisitos

Un plan para cada colegio: Dentro de cada institución abordar...

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Designación de profesores ■ Creación de grupos de apoyo estudiantiles ■ Preparación de los estudiantes de segundo ciclo para la educación secundaria ■ Orientación, apoyo psicológico y educativo a nuevos estudiantes de secundaria para facilitar su incorporación ■ Atención especial en 9° año a fin de trabajar la motivación estudiantil para permanecer en el sistema ■ Asesoría y orientación en 9° año para la escogencia de opciones en el ciclo diversificado | <ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo y supervisión nacional de estas acciones ■ Reconocer como jornada educativa el tiempo de los educadores que participen en las comisiones ■ Incluir mecanismos de evaluación y seguimiento del plan |
|---|--|

Sistema de información estudiantil: Para cada estudiante contar con información sobre...

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Rendimiento académico ■ Temas de mayor o menor dificultad ■ Observaciones cualitativas sobre desempeño ■ Apreciaciones sobre su conducta ■ Apreciaciones sobre responsabilidad, constancia, voluntad, liderazgo, espíritu de superación ■ Apreciaciones de contexto económico y cultural-familiar ■ Indicaciones sobre posible riesgo de deserción | <ul style="list-style-type: none"> ■ Lineamientos precisos para el formato y las escalas de las valoraciones ■ Información digitalizada ■ Personal |
|--|---|

Articulación curricular entre primaria y secundaria

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Analizar contenidos, métodos y condiciones específicas ■ Mejorar formación y preparación de maestros en asignaturas en que se detecten mayores debilidades ■ Promover conocimiento de programas y metodologías de 6° y 7° por parte de docentes de ambos años | <ul style="list-style-type: none"> ■ Planes y recursos para capacitación de maestros y profesores de ambos grados ■ Coordinación interinstitucional de los programas |
|---|--|

Plan "Nadie de 7° se va del colegio"

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Involucrar y convocar a la sociedad civil, empresas privadas, medios de comunicación y otras entidades para financiar acciones | <ul style="list-style-type: none"> ■ Capacidad para generar mecanismos de consulta eficaces y confiables |
|--|---|

Un plan de acción en cada escuela

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Asegurar recursos materiales y humanos en cada escuela, para la atención especial psicológica, académica y social de las y los estudiantes. ■ Evaluar las causas de bajo rendimiento académico ■ Brindar apoyos especiales a los estudiantes en riesgo de deserción | <ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo y supervisión a escala nacional ■ Reconocimiento como jornada educativa a los maestros que participen en las comisiones ■ Inclusión de mecanismos de evaluación y seguimiento del plan |
|---|--|

Fortalecimiento de la administración escolar y la supervisión educativa

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Precisar responsabilidades de las y los directores de escuela, a fin de aumentar rendimiento, calidad y retención escolares ■ Apoyar la gestión con estímulos sobre la base de logros | <ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecimiento de la supervisión educativa del MEP, para que haya asesores especialistas |
|--|---|

Mejoramiento de la formación y capacitación de los maestros y maestras

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar el dominio de materias y destrezas pedagógicas por parte de los maestros y maestras ■ Prestar especial atención a las materias que históricamente presentan debilidades o dificultad (como Matemáticas) o que son de particular interés para el desarrollo nacional (Inglés) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinación entre el MEP y las universidades para que estas formulen sus planes de capacitación de acuerdo con las necesidades del sistema ■ Fomentar la investigación universitaria en temas educativos para sustentar los cambios |
|---|---|

CAJA DE HERRAMIENTAS | 2.1 | CONTINUACIÓN

Objetivos específicos	Requisitos
Mayor articulación curricular	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollar un currículo más integrado entre primaria y secundaria ■ Orientar currícula bajo los siguientes lineamientos: <ul style="list-style-type: none"> ■ Enfatizar en “aprender a aprender” ■ Especialización de los maestros ■ Trabajo en equipo ■ Incluir la educación preescolar en la articulación curricular (para armonizar objetivos) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinación interinstitucional ■ Investigaciones sobre experiencias y resultados de la articulación curricular
Disminuir extraedad	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollar programas específicos para reincorporar a su nivel a los estudiantes rezagados ■ Disminuir la edad de incorporación a las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sobre la incorporación temprana hace falta más investigación acerca de sus bondades y problemas
Transformar el sentido y uso de las pruebas nacionales	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilizar los resultados de las pruebas nacionales en las escuelas para propiciar el mejoramiento en el rendimiento escolar y en la retención 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistema de información con el expediente de cada estudiante ■ Mecanismos de seguimiento y evaluación
Mejorar el rendimiento académico global y disminuir el fracaso escolar	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Orientación y preparación de los estudiantes en técnicas de estudio desde primaria ■ Promoción de un uso más provechoso del tiempo libre de los estudiantes mediante la orientación escolar, la participación de los padres de familia y los medios de prensa ■ Instaurar sesiones de apoyo escolar tipo “centros”, con la participación de estudiantes más avanzados o estudiantes universitarios. ■ Contar con planes de atención integral psicológica y social para estudiantes que atraviesan situaciones de inestabilidad emocional ■ Fortalecer espacios deportivos y culturales para los estudiantes, por medio de clubes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mayor participación de la sociedad civil, en particular de asociaciones deportivas y culturales que contribuyan a la formación de una “cultura sana” en el entorno de las y los estudiantes
Plan integral de atención en materias especiales	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollar un plan estratégico, de la primaria a la secundaria, que enfrente las dificultades y revise: <ul style="list-style-type: none"> ■ Currículos ■ Formación de docentes ■ Capacitación de profesores en servicio ■ Apoyo universitario a la educación pre-universitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación de universidades públicas y privadas, el MEP, escuelas y colegios, profesores, estudiantes y padres de familia ■ Dotación de recursos para capacitación del personal
Apoyo a escuelas y colegios con rendimientos particularmente bajos	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Brindar apoyos específicos en materiales didácticos, libros, infraestructura de apoyo y entrenamiento docente 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilizar pruebas nacionales para identificar entidades con mayores problemas y determinar en qué materias requieren apoyo
Fortalecer programas de educación sexual	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Incorporar temas de educación sexual desde edades tempranas, obviamente apropiadas para cada edad ■ Desarrollar opciones educativas para ampliar la retención de estudiantes que se ven enfrentados a la maternidad o paternidad a temprana edad 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Superar el debate ideológico nacional en esta materia, reconociendo que en Costa Rica: <ul style="list-style-type: none"> ■ 1 de cada 5 mujeres será madre antes de cumplir los 20 años ■ 23% de los colegiales tienen una vida sexualmente activa ■ 28% de los adolescentes padecen sífilis ■ Solo un 32% usó anticonceptivos en su primera relación sexual

CAJA DE HERRAMIENTAS | 2.1 | CONTINUACIÓN

Objetivos específicos

Requisitos

Plan para atacar la repetición escolar

- Atención especial para escuelas con problemas según los resultados de las pruebas nacionales (apoyo específico por medio de materiales didácticos, libros, infraestructura de apoyo y entrenamiento docente), con incentivos económicos para la institución asociados a mejoras en el rendimiento
- Paso automático para combatir la baja autoestima derivada de los problemas de extraedad y pobre rendimiento
- Evaluación por ciclos educativos y no por grados

Para adoptar cualquier medida debe garantizarse que:

- No disminuirá el nivel de competencias por aprender
- Las pruebas nacionales se convertirán en instrumentos de diagnóstico y corrección
- El sistema de evaluación se modificará para ajustarse a las nuevas circunstancias

Evaluar programas existentes y fortalecer los más pertinentes

- Es necesario evaluar la efectividad de los programas de becas, transportes, comedores y aquellos dirigidos a poblaciones especiales, en relación con la ampliación de oportunidades para sus grupos meta
- Fortalecer y evaluar las telesecundarias
- Plan para la población nicaragüense en Costa Rica, que identifique sus condiciones y características
- Subsidios condicionados que vinculen educación y salud
- Incrementar dotación de materiales, equipos y personal en las escuelas y colegios rurales
- Mejorar la educación nocturna y facilitar apertura hacia los estudiantes que se ven obligados a trabajar

- Desarrollar mecanismos de evaluación efectiva

Mayor compromiso con las escuelas unidocentes

- Fortalecer el mecanismo de un segundo maestro
- Mayor integración de la educación con medios de comunicación, sobre todo televisión y radio

- Reforzar y ampliar esfuerzos existentes

Plan de residencias estudiantiles

- Desarrollar un sistema de familias voluntarias que, a cambio de un subsidio para ellas y para la familia del estudiante, acojan a estudiantes de zonas alejadas

- Dotación de recursos suficientes
- Estricta coordinación y supervisión

Plan de reincorporación para afectados por la crisis de los ochenta

- Fortalecer la acción del Colegio Nacional a Distancia
- Ofrecer más opciones de estudio de secundaria a distancia

Fuente: Ruiz, 2005.

mecánicamente las experiencias de otras latitudes a Costa Rica. La pertinencia nacional de las propuestas es un requisito. Diseñar y realizar estas políticas requiere, sin duda, plazos de amplia preparación, maduración, construcción de consensos y procesos de investigación más extensos.

Entre las herramientas de más complejidad y mayores plazos están aquellas orientadas a la consecución de dos objetivos:

- i. Ofrecer nuevos énfasis y opciones en el ciclo diversificado, con pertinencia social e histórica y con calidad. Un fortalecimiento de la enseñanza vocacional en la educación secundaria costarricense requiere una reforma drástica de la oferta existente para adecuarla al momento

histórico actual. De igual manera, hay que considerar como posible curso de acción la diversificación de la formación académica, para brindar una preparación educativa estrechamente relacionada con la oferta de las universidades.

- ii. Construir una perspectiva de reforma curricular estratégica, sostenida y de largo alcance. Se trata de promover una reforma que permita articular y dar una mayor racionalidad al conjunto del sistema educativo, fortalecer la calidad y la pertinencia de los objetivos, contenidos y métodos, y apuntalar la retención escolar.

La segunda caja de herramientas ofrece una síntesis de las acciones y propuestas en este sentido.

CAJA DE HERRAMIENTAS | 2.2

Políticas de mediano plazo

Objetivos específicos	Requisitos
Fortalecimiento de la formación vocacional <ul style="list-style-type: none">■ Disminuir distancias entre los colegios vocacionales y los académicos■ Revisar la pertinencia de las opciones vocacionales para ofrecer alternativas más acordes con las necesidades actuales (por ejemplo, tecnologías de información y comunicación, artes gráficas digitales, economía, ambiente, bio-agricultura, ecoturismo, lenguas extranjeras, etc.)■ Explorar nuevas formas de impartir educación vocacional, aparte de la opción propiamente dicha: incluir una orientación vocacional dentro de las instituciones académicas y explorar la posibilidad de utilizar la infraestructura de otras instituciones (universidades y empresas) para este fin	<ul style="list-style-type: none">■ Un cambio filosófico: la opción vocacional debe ser de calidad■ Incluir mecanismos para favorecer la incubación de empresas desde la educación vocacional.■ Permitir que continúe la formación en el mismo campo o en otros, flexibilizando currículos para reconocer materias vocacionales y experiencia profesional■ Gestionar apoyo de empresas privadas para fomentar actividades de interés para ellas■ Coordinación entre instituciones de formación vocacional (colegios, INA, etc.) para evitar esfuerzos redundantes■ Crear planes de orientación vocacional en el tercer ciclo
Adaptar la opción académica al nuevo contexto <ul style="list-style-type: none">■ Flexibilizar y aumentar la oferta de opciones académicas, para que los estudiantes definan entre lo vocacional y lo académico, y en cada opción, el énfasis de interés■ Profundizar el conocimiento en ciertas materias, según la vocación de los estudiantes, en el ciclo diversificado■ Evaluar y fortalecer colegios especiales, como los científicos, tecnológicos y artísticos■ Generar mayores vínculos entre las opciones académicas en secundaria y las universidades■ Utilizar pruebas nacionales de 9° año como parámetro para medir la calidad y la preparación de los estudiantes para el siguiente ciclo educativo	<ul style="list-style-type: none">■ Cualquier cambio en la formación académica no debe hacerse a expensas de un debilitamiento en la formación básica en materias clave, como Matemáticas e Idiomas■ Al igual que en la opción vocacional, se requiere suficiente dotación de recursos y coordinación interinstitucional
Potenciar los aprendizajes activos y colaborativos <ul style="list-style-type: none">■ Enfatizar en las destrezas para la resolución de problemas■ Promover el dominio del lenguaje para la formulación de soluciones, la interpretación y análisis de la situación, la comunicación del problema y su solución, así como para la aplicación correcta de los instrumentos■ Fortalecer el trabajo interdisciplinario mediante la concepción de cursos integrados y el desarrollo del currículo a través de proyectos	<ul style="list-style-type: none">■ Instaurar procesos de capacitación para permitir que los docentes asuman los objetivos del nuevo currículo■ Acercar los contenidos de los programas y las metodologías al entorno social
Racionalizar los contenidos del currículo <ul style="list-style-type: none">■ Eliminar contenidos menos relevantes■ Profundizar contenidos relevantes para lograr un mayor dominio de los mismos	<ul style="list-style-type: none">■ Como parte de los criterios para la selección de los temas relevantes, es indispensable considerar que la orientación es hacia la resolución de problemas y la preparación para la vida
Mayor variedad de opciones y flexibilidad <ul style="list-style-type: none">■ Replantear el ciclo diversificado como una serie de cursos o bloques temáticos que el estudiante puede aprobar en diferentes momentos, incluso si con ello rebasa el año académico	<ul style="list-style-type: none">■ Adopción de un sistema de créditos
Adopción de ejes curriculares <ul style="list-style-type: none">■ En cuanto al uso de tecnologías: profundizar y construir sobre los logros del programa de la Fundación Omar Dengo.■ En cuanto a la internacionalización: participar en evaluaciones internacionales de calidad y pertinencia de la educación para hacer los ajustes necesarios■ Inspirar la reforma curricular en la preparación de “ciudadanos del mundo”	<ul style="list-style-type: none">■ Adoptar el uso intensivo de las últimas tecnologías, sobre todo Internet, tal como plantea el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (PROMECE)■ Participar en evaluaciones internacionales y entregar los resultados en el formato y el momento en que sean solicitados■ Contemplar un período de ajuste y contar con mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

Fuente: Ruiz, 2005.

Reflexiones finales

El recorrido por las experiencias internacionales, de naturaleza muy diversa, no solo permite identificar, el conjunto de herramientas descrito en la sección anterior, sino derivar una serie de conclusiones más generales. En primer lugar, a este punto queda claro que no es a través de una medida aislada que se logrará atender el desafío de universalizar la educación secundaria, pero ello no implica que se deba caer en la inmovilidad, a la espera de las condiciones que hagan viables todas las acciones requeridas. Desatando ciertos nudos estratégicos, la búsqueda de una mayor cobertura en la secundaria puede conducir a un proceso de reforma educativa de largo alcance.

En segundo lugar, queda claro también que ningún país ha logrado un avance significativo, y menos aún sostener sus logros, sin una fuerte y continuada inversión pública en educación. La atención de este desafío nacional no es barata. De aquí se deriva una tercera conclusión: los avances en el diseño estratégico de las políticas son una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la meta. Costa Rica debe generar la base material que garantice su implementación. Es esencial contar con recursos económicos y humanos para emprender la reforma educativa.

Este esfuerzo exige, además, importantes dosis de flexibilidad y vocación para establecer proyectos piloto que permitan ensayar, valorar y afinar muchas de las acciones. En específico hay que valorar la creación un "Fondo Nacional de Proyectos de Innovación Educativa". El fin principal es garantizar la replicabilidad y extensión de las buenas prácticas.

Tal como concluyó el diálogo social sobre educación facilitado por el Programa Estado de la Nación en el año 2003, dos decisiones institucionales crearían las condiciones básicas necesarias para impulsar esta reforma: la evaluación del sistema educativo nacional y el establecimiento de una entidad rectora

en este ámbito. La evaluación rigurosa de la educación costarricense, en todos sus niveles y componentes, llevará a precisar la situación real del sistema y a identificar los principales cambios que requiere su fortalecimiento. La incorporación de Costa Rica a los ejercicios internacionales de medición es fundamental.

Por otro lado, la creación de un ente rector del sistema educativo permitirá avanzar en su articulación y en la definición de las políticas orientadas a elevar la calidad y la equidad, fortalecer los mecanismos de vinculación, promover la actualización y ampliación de las ofertas académicas, facilitar los estímulos y la actualización de las y los educadores y establecer sistemas permanentes de evaluación y acreditación. En este sentido se impone una reforma del Consejo Superior de Educación que incorpore la construcción de un sistema autónomo de evaluación de la educación nacional.

Es esencial tener presente, ante cualquier proceso de cambio, que la incorporación y retención en el sistema educativo dependerán siempre de la fortaleza de la sociedad. Aun con niveles de calidad y aprovechamiento adecuados en el sistema educativo, si las condiciones económicas y tecnológicas no son favorables, la retención sufrirá. De igual manera, en la retención y la calidad de la educación pesan mucho los niveles de escolaridad y las condiciones culturales que poseen las familias de los estudiantes -el clima educativo-; por ello es vital generar conciencia sobre la importancia de la educación secundaria como una etapa fundamental de la construcción de ciudadanía, la preparación para el trabajo, los estudios continuados y la vida en general.

Si la universalización de la primaria es un hecho en Costa Rica, lograr la universalización de la secundaria es un desafío inaplazable en el actual momento histórico.

NOTAS

- 1 La educación terciaria comprende la instrucción universitaria y la vocacional superior.
- 2 Para una amplia discusión sobre el tema véase Ruiz, 2005.
- 3 Las escuelas unidocentes representan el 47% de los centros de educación primaria existentes en el país, pero solo el 8,4% de la matrícula escolar.
- 4 Para realizar este cálculo se tomó el gasto público total en educación estimada por Trejos (2005) para el 2003, y se dividió entre el total de estudiantes matriculados en cada nivel en la educación pública y privada subvencionada en el mismo año.
- 5 El Programme for International Student Assessment (PISA) es una prueba comparativa internacional sobre rendimiento escolar, que busca evaluar la aplicación del conocimiento en lenguaje, matemática y ciencias a problemas dentro de un contexto de vida real. Es una iniciativa de la OCDE.