Educación en Costa Rica

ASPECTOS DESTACADOS

2017

OCDE

MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Costa Rica

¿QUÉ SON LAS REVISIONES DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE EDUCACIÓN?

Los estudios de las políticas educativas de la OCDE brindan asesoramiento específico a los gobiernos para que desarrollen políticas que mejoren las habilidades de todos los miembros de la sociedad, y garanticen que dichas competencias se usen efectivamente con el objetivo de promover un crecimiento inclusivo que provea mejores trabajos y una mejor calidad de vida. La OCDE colabora con los países para identificar y entender los factores sobre los que se sustentan las reformas exitosas y para brindarles un apoyo directo en el diseño, adopción e implementación de reformas en materia de políticas educativas y habilidades.

¿POR QUÉ UN ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN EN COSTA RICA?

En el 2015, la OCDE inició negociaciones para la adhesión de Costa Rica a la Convención de la OCDE. Como parte de este proceso, Costa Rica ha realizado una serie de evaluaciones a profundidad en todas las áreas relevantes del trabajo de la Organización, incluyendo un estudio integral del sistema educativo, desde la educación de la primera infancia hasta la educación superior.

El informe "Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Educación en Costa Rica" evalúa las políticas y prácticas de Costa Rica en el ámbito de la educación y las habilidades, en relación con las mejores políticas y prácticas de la OCDE y las de otros países referentes en la región Latinoamericana. Esto se hace de conformidad con los siguientes cinco principios inherentes a los sistemas educativos sólidos y exitosos: un fuerte enfoque centrado en la mejora de los resultados del aprendizaje; la equidad en las oportunidades educativas; la habilidad para recolectar y usar evidencia para fundamentar y realimentar las políticas; la financiación eficaz de las reformas, así como la participación de todos los sectores y actores interesados en el diseño e implementación de las políticas.

Con base en estos rigurosos criterios, el estudio destaca las numerosas fortalezas del sistema educativo costarricense y brinda recomendaciones sobre cómo mejorar las políticas y prácticas de manera que el país pueda avanzar hacia los estándares de logro y de resultados educativos de la OCDE. Estos aspectos destacados resumen los principales hallazgos del estudio:

- **La educación y atención de la primera infancia** deben recibir mayor prioridad de la inversión y la política pública, dado el papel vital que pueden desempeñar en la lucha contra las desventajas y la pobreza.
- En **educación básica** la mejora de la calidad y la equidad de los resultados del aprendizaje deberá convertirse en el punto central de la política y práctica educativa.
- La **Educación diversificada** debe hacerse más inclusiva para que refleje su nuevo rol como la etapa final de la educación secundaria y la puerta de entrada a oportunidades laborales y de estudio para todos los costarricenses.
- El sistema de **educación superior** necesita una amplia reforma en el aseguramiento de la calidad, el financiamiento y la gobernanza para asegurarse de que respalda y responde a las metas de desarrollo de Costa Rica.

"Es importante tener en mente que el proceso de adhesión puede ser un catalizador para que Costa Rica realice otras reformas estructurales de gran repercusión que respalden las prioridades de política pública nacional. Nuestra intención es que el proceso de adhesión impulse el crecimiento, contribuya a reducir las desigualdades, fortalezca la lucha contra la corrupción y aumente la transparencia y eficiencia de gobierno. Los beneficiarios de estos cambios, así como la membresía de la OCDE, serán el país y cada uno de sus ciudadanos"

15 de febrero de 2016 **Ángel Gurría**, Secretario General, OCDE

Indicadores básicos (2015 o año más reciente disponible)	Costa Rica	ODCE
Población con menos de 15 años como porcentaje de la población total	22%	18%
PIB per cápita (USD PPP)	15 594	40 589
Coeficiente Gini	0.48	0.31
Gasto público en educación como un porcentaje del PIB	7.6%	5.6%
Rango de edad en el que más del 90% de la población de edad escolar está matriculado	5-13	4-16
Rendimiento promedio de PISA en Ciencias	420	493
Proporción de resultados bajos en PISA	46.4	21.2
Proporción de mejores de resultados en PISA	0.1	7.7
Porcentaje de personas de 25-34 años que llegaron a la educación universitaria	28%	42%

Arriba: 5 de junio de 2015 – **Ángel Gurría**, Secretario General de la OCDE, en reunión con **Luis Guillermo Solís Rivera**, Presidente de Costa Rica, durante su primera visita oficial a la OCDE, París, Francia.
© OCDE

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

Los avances en la participación todavía no se ven igualados por los resultados de aprendizaje y equidad

El avance de Costa Rica para ampliar el acceso a la educación ha sido impresionante. El acceso a la educación preescolar ha aumentado de manera espectacular, la universalización de la primaria se ha hecho realidad, y los niveles de retención en secundaria han mejorado sustancialmente (ver Figura 1). La educación diversificada es ahora obligatoria y alrededor de la mitad de los adultos jóvenes (25-34 años) alcanzaron por lo menos este nivel en 2014, comparado con un tercio entre la generación de sus padres (55-64 años). La tasa de matrícula en educación superior también se ha duplicado desde el año 2000. Costa Rica ha ampliado el acceso a la educación más rápido que otros países latinoamericanos en la última década y está cerrando la brecha con los países de la OCDE.

IEn cuanto a la conclusión de estudios y resultados del aprendizaje, el rendimiento es menos alentador. Los niveles de deserción escolar, tanto en la escuela como en la educación superior, son altos en Costa Rica. En el 2015, aquellos estudiantes que aún estaban en la escuela a la edad de 15 años estaban dos años por debajo de sus pares de la OCDE. Entre los participantes latinoamericanos en la prueba PISA, el rendimiento de Costa Rica estuvo por debajo de Chile, aunque fue similar al de Colombia y México, y fue superior al de Brasil y Perú. Costa Rica ha visto poca mejora en el logro de los estudiantes en los años recientes, a pesar de los significativos aumentos en la inversión. Otros países en América Latina y en otras partes han logrado aumentar cobertura, al igual que Costa Rica, pero también mejorar el desempeño de los estudiantes.

La educación tiene un papel clave que desempeñar para reducir la desigualdad y la pobreza, retos cada vez mayores en Costa Rica, en donde el nivel de pobreza es dos veces el promedio de la OCDE. En términos absolutos, los niños de contextos desfavorecidos tienen más posibilidades que nunca de ir a la escuela y obtener un título universitario. Pero, las brechas relativas en oportunidades educativas entre diferentes grupos sociales siguen siendo amplias y mucho mayores que en países comparables. La desigualdad empieza en edades tempranas, con un acceso muy desigual a los servicios de la primera infancia y se amplía a medida que los estudiantes pasan por el sistema educativo. Sólo uno de cada diez estudiantes de hogares pobres en Costa Rica logra llegar a la universidad, una cifra muy por debajo de la mayoría de países de la OCDE.

Matrícula neta en Costa Rica y OCDE

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París

Diferencias en matrícula en áreas rurales y urbanas y por ingresos

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=20.

Porcentaje promedio en PISA en Costa Rica y OCDE

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en;

El desempeño promedio en la prueba PISA (2009-2015)

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

Relación entre desempeño y perfil socioeconómico en ciencias en PISA 2015

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

Brindar un buen comienzo para el aprendizaje y la vida

La importancia de la atención y educación de la primera infancia ha sido reconocida cada vez más en Costa Rica y en el mundo. Su rol para igualar las condiciones para todos los niños de las familias más desfavorecidas es particularmente crucial. Aunque este reconocimiento ha conducido a importantes esfuerzos para mejorar el acceso y calidad, la primera infancia sigue siendo el sector más subdesarrollado del sistema educativo de Costa Rica comparado con países de OCDE y otras naciones emergentes de Latinoamérica. Más de un tercio de los niños (37%) aún no gozan del beneficio de dos años de educación preescolar, aunque ésta ha sido obligatoria desde 1997 y muy pocos niños de menos de 4 años tienen acceso a centros de atención u otras formas de asistencia pública. Esos servicios, que están disponibles, se enfocan principalmente en salud y nutrición y no dan una atención adecuada para promover las habilidades cognitivas, de lenguaje, emocionales y sociales esenciales que los niños requieren para desarrollarse durante sus primeros años de vida. Los niños de familias pobres que muy probablemente se enfrentan a un ambiente de débil aprendizaje en sus hogares, son los que tienen menos posibilidades de acceder a los servicios públicos. Esto los coloca en una posición desventajosa cuando inician la escuela; también impide a sus madres trabajar y ayudar a sus familias para sacarlas de la pobreza. La medida más efectiva que Costa Rica puede adoptar para poner un alto a la creciente desigualdad y dar a cada niño una oportunidad justa de tener éxito en el aprendizaje y en la vida es priorizar la expansión de la primera infancia de calidad, concentrándose en las poblaciones más desfavorecidas

PROPORCIONAR EL LIDERAZGO Y FINANCIAMIENTO PARA IMPULSAR LA REFORMA

En años recientes se han tomado medidas prometedoras con el objeto de fortalecer la gobernanza de la primera infancia y reducir la fragmentación de los servicios de atención para niños menores de 4 años. En el 2014, el gobierno estableció la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, RECUDI para mejorar la coordinación entre los diferentes proveedores privados y públicos. Un nuevo marco de política pública para guiar el desarrollo de servicios para niños entre edades de 0 a 8 años está en desarrollo, lo que representa el primer intento por brindar un enfoque integral basado en los derechos para la primera infancia en Costa Rica.

Estas medidas, aunque importantes, no son suficientes para la transformación necesaria del sector. Aunque Costa Rica no es el único país en tener varios ministerios e instituciones con responsabilidades sobre la primera infancia, no es común que no se cuente con una institución que tenga la responsabilidad general de liderar la implementación de la política nacional en esta materia. Es poco probable que el sector vea mejoras reales en cuanto a acceso y calidad sin un claro liderazgo para la reforma. Sin un sólido liderazgo, será difícil aumentar los bajos niveles de inversión en el sector y garantizar que los recursos lleguen a aquellos niños con mayores necesidades. La inversión pública en primera infancia (0.4% del PIB) está por debajo del promedio de la OCDE (0.6%) y es especialmente baja considerando que los niños menores de 6 años representan el

Niveles de matrícula en educación primaria y de la primera infancia, por edad (2014)

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en.

10% de la población costarricense. Más de la mitad (60%) de estos niños son vulnerables o viven en pobreza y la mayoría proviene de familias cuyos padres tienen bajos niveles de educación. Mejorar la gobernanza y financiación del sector es clave para que todos los niños y niñas tengan un buen comienzo.

MEJORAR EL ACCESO Y LA CALIDAD DE ATENCIÓN PARA NIÑOS PEQUEÑOS (DE 0 A 3 AÑOS DE EDAD) INVOLUCRANDO A LOS PADRES E INSTANDO A UN ENFOQUE MÁS CENTRADO EN EL APRENDIZAJE

Costa Rica ha hecho significativos avances en la mejora de la salud y la nutrición de los niños, pero aún queda mucho por hacer para garantizar que todos los niños reciban atención y educación adecuadas en sus primeros años de vida. Bajo el impulso de REDCUDI, se han tomado medidas promisoriaspara reducir brechas de acceso y garantizar los derechos básicos de la niñez. Se han introducido estándares para proveedores a fin de garantizar un nivel mínimo de calidad y un nuevo plan de estudios establecerá por primera vez objetivos de educación para niños menores de 4 años. También están en desarrollo importantes herramientas de planificación, como un identificador único para cada niño y una base de datos georreferenciada de los centros de atención, para dirigir mejor los servicios hacia aquellos con mayor necesidad. Sin embargo, Costa Rica está muy por detrás de la mayoría de los países de la OCDE y de muchos países latinoamericanos en términos de acceso, calidad y equidad de los servicios para los primeros años.

En Costa Rica, sólo el 15% de los niños de 3 años se beneficia con algún tipo de atención centralizada, comparado con más del 40% en México, Brasil y Chile y más del 70% en la mayoría de los países de la OCDE. Este porcentaje se mantuvo relativamente sin cambios durante la década pasada. A pesar de los nuevos estándares, los requisitos operativos siguen siendo bajos y la supervisión muy débil y la mayoría de personal carece de capacitación acerca de cómo estimular el desarrollo socio-emocional y cognitivo de los niños. Aunque la pobreza se concentra en zonas rurales, Costa Rica le ha dado una atención limitada al desarrollo de servicios alternativos basados en la familia y la comunidad, prácticas que han ayudado a expandir el acceso en otros países latinoamericanos y a implementar políticas para apoyar a los padres de familia para que propicien un ambiente positivo de aprendizaje en casa, lo cual no ha recibido el énfasis requerido. Capacitar a los padres para que den un mejor apoyo al desarrollo de sus hijos, combinado con estrategias más efectivas para brindar asistencia pública a los niños que están en mayor riesgo, será vital para mejorar los resultados educativos para los niños y para la sociedad como un todo.

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

Participación en atención y educación de la primera infancia por edad y nivel de ingreso (2014).

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.

GARANTIZAR QUE TODOS LOS NIÑOS CON EDADES ENTRE 4-6 AÑOS SE BENEFICIEN DE UNA EDUCACIÓN PRESCOLAR DE CALIDAD

Uno de los principales logros de Costa Rica ha sido la expansión en cuanto al acceso a la educación preescolar. Entre el 2000 y el 2015, la participación en el primer año de preescolar (Interactivo II, edad 4) aumentó dramáticamente del 7% al 63%, y la del segundo año pasó del 83% al 90%. Otro desarrollo positivo ha sido la elaboración de un plan de estudios que promueve el desarrollo holístico de los niños y fija metas de desarrollo claras en 2014. El plan introduce el desarrollo de habilidades de lectoescritura desde una edad temprana para favorecer el aprendizaje, la autoestima e interacción social del niño.

Sin embargo, los planes actuales de llegar al 69.5% de cobertura para el año 2018 distan de cumplir el mandato constitucional de acceso universal y dejan atrás a los más vulnerables. Solamente un 20% de los niños de 4 años de edad de los hogares más pobres tiene acceso a preescolar, comparado con el 80% de sus pares más ricos. Aquellos que asisten a preescolar van a poder beneficiarse del nuevo plan de estudios, aunque el poco apoyo, en forma de capacitación y materiales, para los docentes ponen en cuestión su potencial plan. Un reto pendiente es el apoyo a los padres para que ayuden a sus hijos a desarrollar sus habilidades lingüísticas, así como interés y confianza en la lectura en el hogar. La educación preescolar en Costa Rica no es aún un peldaño sólido hacia la escuela primaria y el aprendizaje permanente.

Períodos sensibles en el desarrollo temprano del cerebro

Fuente: Council Early Child Development (2010), Investing in Young Children, Guía de Desarrollo de la Primera Infancia para Diálogo de Política y Preparación de Proyecto, Washington, DC.

RECOMENDACIONES

- **Establecer un liderazgo institucional claro para el sector.** Un sólo ministerio o institución debería tener la autoridad y responsabilidad para liderar e implementar la política nacional de primera infancia en todo el sector (atención-cuido y preescolar). El liderazgo para la entrega de servicios de atención para niños menores de 4 años debe aclararse y concentrarse en una entidad con la capacidad de conducir la mejora. La política de la primera infancia en desarrollo debe establecer objetivos claros para guiar el trabajo de estas instituciones y otras instituciones involucradas en prestación de primera infancia y apoyar un monitoreo y rendición de cuentas más fuerte.

- **Garantizar que el financiamiento sea adecuado y equitativo,** El financiamiento público para primera infancia debe aumentarse como estrategia central para reducir la pobreza y mejorar los resultados educativos. Los recursos tienen que estar dirigidos de forma más efectiva para llegar a los niños más desfavorecidos y sus regiones del país y se deben explorar mecanismos más costo-efectivos para mejorar la cobertura (por ejemplo, programas basados en la comunidad y en la familia). Las colaboraciones con gobiernos locales y proveedores privados pueden promoverse como un medio para mejorar el acceso y la calidad; esto requiere medidas para reducir la complejidad administrativa y fortalecer la supervisión. Cabe considerar si cuotas basadas en el ingreso del hogar podrían ampliar la prestación en centros públicos de forma equitativa.

- **Apoyar a los padres para crear un ambiente enriquecedor en el hogar.** Se deberá ampliar y mejorar las visitas al hogar y los servicios comunitarios para brindar mayor apoyo a los padres de los niños más vulnerables. La asistencia pública deberá ir más allá de cómo alimentar y cuidar mejor a los niños y también guiar a los padres sobre cómo estimular el desarrollo de las habilidades socio-emocionales y cognitivas tempranas. Los centros de atención también deberán involucrar y apoyar a los padres de forma proactiva. Los lineamientos curriculares que el MEP está desarrollando deberán incluir un componente para los padres y se debe capacitar al personal de los centros de atención de manera que se pueda promover la participación efectiva de los padres.

- **Establecer y aplicar estándares mínimos de calidad para los centros de atención.** Con el fin de asegurarse que en su desarrollo los niños se vean beneficiados con asistencia a centros de atención, Costa Rica debe establecer y hacer cumplir estándares mínimos para proveedores. Esto deberá incluir requisitos de calidad (por ejemplo, tamaño del grupo, calificaciones del personal, variables de proceso y programa) y metas claras para el desarrollo de habilidades socio-emocionales y cognitivas tempranas. Para tal fin, se debe brindar más atención a la calidad del personal de los centros de atención – incluyendo su capacitación, nivel de calificación, salario y valoración – y establecer mecanismos más fuertes para monitorear la calidad de los servicios. Todos los centros deben ser inspeccionados de forma regular de conformidad con los estándares establecidos.

- **Acelerar la expansión de preescolar.** Se deben establecer metas más ambiciosas para lograr la educación preescolar universal y garantizar que todos los niños inicien la primaria en igualdad de condiciones para aprender. Los esfuerzos de expansión deberían hacer más para aprovechar la capacidad existente en las escuelas primarias como medio para ampliar el acceso a las zonas rurales alejadas y que no cuentan con este servicio educativo. Se debe utilizar el nuevo identificador del niño para asegurar que los servicios de atención brindados a niños mayores de 4 años complementen pero no reemplacen a la participación en preescolar.

- **Apoyar a profesores y padres para desarrollar las primeras habilidades de lectoescritura de los niños.** Se debe enfatizar más en el desarrollo de la capacidad de los profesores con el objeto de implementar el nuevo plan de estudios de preescolar, en particular en el ámbito de la lectoescritura temprana. Esto requerirá tanto una revisión de los programas de educación y formación de docentes como más oportunidades de capacitación en servicio, junto con medidas tendientes a reducir la proporción de niños–docente en el aula en donde esto sea un problema y brindar más recursos de lectura. Los profesores también deben recibir más orientación sobre cómo involucrar a los padres en el desarrollo de las habilidades de alfabetización de los niños en el hogar; programas para brindar a los padres kits de aprendizaje y consejos sobre cómo leer en voz alta a sus niños también ayudaría.

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

Del acceso a la educación básica al aprendizaje para todos

Costa Rica fue uno de los primeros países de América Latina en lograr una cobertura universal en educación primaria y que la mayoría de los estudiantes se matriculen en la secundaria. El reto es asegurarse que todos los estudiantes se beneficien de una enseñanza de calidad y de un ambiente de aprendizaje positivo, que completen al menos los 9 años de educación básica y que adquieran sólidas habilidades. Casi un tercio (30%) de los jóvenes de 15 años ya ha abandonado la escuela, mientras que un tercio (33%) de los que siguen carece de competencias básicas en ciencias, lectura y matemáticas. Al finalizar la educación básica, los estudiantes de familias pobres se desempeñan dos años por debajo de sus pares de hogares más ricos y pocos harán la transición a la educación universitaria o a un buen trabajo. Lograr un crecimiento económico más inclusivo y de mejores posibilidades en la vida para todos en Costa Rica requerirá de un énfasis mucho mayor en la calidad de la educación básica y en los resultados del aprendizaje, con un enfoque particular en los estudiantes y comunidades menos favorecidas. Esto significa fijar estándares más altos para docentes y escuelas, al mismo tiempo que se les da el apoyo que necesitan para mejorar las prácticas de aprendizaje respaldados por un liderazgo estratégico del gobierno central con el objeto de establecer la dirección del cambio. Todos los actores del sistema tienen que hacerse corresponsables de la mejora.

CONSOLIDAR UNA PROFESIÓN DOCENTE DE ALTA CALIDAD

El desafío más importante de la educación básica en Costa Rica es la consolidación de una profesión docente de alta calidad. En años recientes se han dado pasos importantes para aumentar el nivel de calificación requerido para ingresar a la docencia y que la remuneración esté alineada con la de otras profesiones. Virtualmente todos los docentes (95%) cuentan ahora con un título de educación universitaria y la competencia para seleccionar candidatos para puestos ha mejorado a fin de reducir los riesgos de politización y nombramientos injustos. También se ha reformado la enseñanza y desarrollo profesional en servicio, con la creación de un Instituto de Capacitación Docente comprometido con su misión y la introducción de una serie de evaluaciones directas de los conocimientos de los docentes lo cual ha permitido una formación que satisface mejor sus necesidades de capacitación. Actualmente, la Asamblea Legislativa está discutiendo una prometedora propuesta para hacer obligatoria la acreditación para todos los programas de formación docente en las universidades privadas, como parte de un esfuerzo tendiente a mejorar la calidad de la preparación inicial de los docentes y de hacer que los cursos estén alineados con los requisitos y objetivos de los nuevos planes de estudio.

La brecha entre las prácticas docentes actuales y las metas de aprendizaje de Costa Rica es significativa. Las evaluaciones de los docentes muestran que el 40% de los profesores de inglés y el 29% de los profesores de matemáticas no dominan el contenido del plan de estudios que se supone deben enseñar. A pesar de que los cursos nacionales de capacitación han mejorado, los docentes reciben poco apoyo regular y retroalimentación en lo que respecta a la práctica de la docencia. El sistema de evaluación existente no se utiliza como una auténtica oportunidad de desarrollo; más del 98% de los docentes recibe una calificación de “excelente” o de “muy buena”, a pesar de claras evidencias de lagunas en materia de conocimientos. El bajo nivel de conocimiento docente en materias básicas señala serias debilidades en la selección inicial y preparación de docentes. Tan solo 19 de 259 programas de formación docente iniciales tienen la calidad evaluada mediante la acreditación. El alto grado de autonomía universitaria también hace difícil garantizar que los programas estén preparando adecuadamente a los docentes para los enfoques basados en competencias que el nuevo plan de estudios requiere. La competición por puestos docentes no evalúa efectivamente lo que es un buen docente y el sistema de período de prueba es muy débil. Pero tal vez la mayor brecha está en la falta de una visión común sobre qué significa la buena docencia, en términos de las competencias esperadas de un buen docente. Una visión compartida permitiría orientar y dar coherencia a las políticas para la mejora docente.

DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA MEJORA EN ESCUELAS

El sistema centralizado de Costa Rica ha sido exitoso en lograr el acceso universal a la educación básica, pero también ha dejado a las escuelas con uno de los niveles de autonomía más bajos en cuanto a decisiones clave sobre la enseñanza y aprendizaje entre los países que participan en las pruebas PISA. En años recientes se ha visto un mayor reconocimiento del rol central que las escuelas pueden desempeñar para mejorar los resultados educativos y la necesidad de cambiar el balance entre liderazgo central y liderazgo escolar. Esto se refleja en la declaración del 2008 de Escuelas de calidad como el eje de la educación costarricense, en medidas para mejorar las habilidades de liderazgo en escuelas y en la reforma del 2010 para reenfocar el rol de la supervisión escolar desde el control externo para apoyo del liderazgo interno.

Se deberán superar varios obstáculos para que los centros educativos tomen un mayor protagonismo en la mejora educativa. Los líderes escolares continúan desempeñando un rol limitado como líderes educativos (por ejemplo, establecimiento de metas para mejora, observación en el salón de clase, tutoría y motivación de docentes). Esto se debe en parte a la presión de otras tareas, pero también porque reciben limitada capacitación en este importante rol dentro de la escuela, carecen de un equipo

que los apoye en temas pedagógicos y reciben poca presión de la junta de educación de la escuela y del supervisor para mejorar la calidad del centro educativo. Los supervisores, en particular, siguen enfocándose en cumplir los procedimientos y carecen de las herramientas para evaluar la calidad de la escuela e identificar aquellos centros educativos con bajo rendimiento y que más necesitan de apoyo. La capacidad de mejora en muchas de las numerosas escuelas primarias pequeñas de Costa Rica – el 65% tiene menos de cinco funcionarios y la mitad son unidocentes– es motivo de preocupación debido a los pobres resultados de los estudiantes y deberá abordarse como parte de un enfoque más sistemático para mejorar la calidad de la educación básica en zonas rurales.

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN NACIONAL

No es sino hasta años recientes que la evaluación ha llegado a ser vista como una herramienta clave para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en Costa Rica. Se han adoptado medidas para desarrollar un sistema de evaluación nacional creando un sistema de información escolar sofisticado, un marco para monitorear la calidad de los procesos educativos (*Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación Costarricense*, MECEC), una unidad dedicada a la gestión y evaluación de la calidad dentro del Ministerio y una evaluación nacional a gran escala del aprendizaje del estudiante al final de la educación primaria y del tercer ciclo de educación.

Pero la evaluación del desempeño educativo sigue siendo muy limitado comparado con otros países latinoamericanos y de la OCDE. La evaluación nacional de resultados de aprendizaje de Costa Rica, que ahora está siendo rediseñada para reflejar el nuevo plan de estudios, no brinda información adecuada en donde más se le necesita (por ejemplo, en los primeros años, y para aquellos estudiantes que están en la parte más baja de la escala de rendimiento), no permite monitorear la equidad socioeconómica y geográfica y está implementada de forma irregular, cada tres o cuatro años. Tampoco brinda información sobre el desempeño de las escuelas individualmente. Estas debilidades dificultan diseñar políticas más efectivas para aumentar el logro educativo de los estudiantes y justificar la inversión sostenida que el sistema necesita. La capacidad de usar información de monitoreo y evaluación para formulación de políticas en el Ministerio tampoco es la adecuada. Únicamente el 5% del personal participa directamente en la gestión y evaluación del sistema educativo y son pocos los que tienen conocimientos estadísticos o de investigación. Sin datos adecuados es difícil tomar medidas para mejorar los resultados educativos.

Consolidación de la profesión docente

Desempeño promedio en ciencias y proporción de estudiantes de 15 años que carecen de las habilidades básicas, PISA 2015

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París

Niveles de desempeño en ciencias en PISA 2015 en países de la OCDE y en países latinoamericanos

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

Un gran proporción de estudiantes ha repetido al menos un grado en primaría, educación media básica o educación diversificada (2015)

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

RECOMENDACIONES

- **Desarrollar estándares profesionales para el docente.** Los estándares son importantes para establecer expectativas claras de la práctica profesional y garantizar coherencia entre las políticas de docencia. Involucrar a actores clave (por ejemplo, sindicatos de profesores, universidades, asesores pedagógicos) en su desarrollo es clave para crear una visión común de lo que es la "buena docencia" y garantizar que los estándares sean aceptados y utilizados. Costa Rica deberá considerar crear un ente profesional para los docentes con el objeto de apoyar este trabajo y brindar aportes para el desarrollo de la política de docencia más ampliamente.

- **Fortalecer la capacitación inicial y reclutamiento de docentes**. La acreditación debe ser obligatoria para todo programa inicial de formación y educación de docentes en universidades públicas y privadas como un paso para garantizar que los nuevos docentes estén bien preparados y calificados. Se debe de introducir un examen nacional para reclutar candidatos para la profesión docente sobre la base de medidas más directamente relacionadas con la aptitud para la enseñanza. Un período de inducción formal y prueba ayudarían a garantizar que los docentes principiantes sean apoyados y que sólo aquellos con el potencial permanezcan en la profesión.

- **Establecer un marco para evaluación de docentes.** Este marco deberá ser una guía para la evaluación anual de los docentes que realizan los directores, en su calidad de líderes de los centros educativos, e incluirá el proceso para crear planes de desarrollo profesional para cada docente individualmente. El marco deberá indicar las tareas y evidencia a considerar para una evaluación completa y brindar orientación sobre cómo dar retroalimentación significativa a los docentes así como apoyo para aprender y desarrollarse. Esto debe ir acompañado de un liderazgo educativo más fuerte y contar con la colaboración de docentes en los centros educativos para brindar a los docentes más oportunidades de crecimiento profesional. Una vez que se hayan establecido la capacidad y la cultura para evaluación, Costa Rica deberá considerar introducir una evaluación externa para comunicar el avance profesional del docente y desarrollar roles de docencia más diferenciados.

- **Fortalecer las habilidades y apoyos para líderes escolares.** Costa Rica deberá utilizar los resultados de sus pruebas de liderazgo de los directores para mejorar la relevancia de los programas de formación inicial y de capacitación en servicio en materia del desarrollo de liderazgo y establecer esquemas de aprendizaje entre pares. La creación de plazas de liderazgo educativo (coordinaciones pedagógicas) en los centros educativos con clara responsabilidad para el desarrollo profesional de docentes a nivel escolar e individual (por ejemplo; observaciones en el salón de clase, tutorías, evaluaciones), es crucial para mejorar el conocimiento y la práctica pedagógica de los docentes en servicio. La participación de las juntas de educación en asuntos académicos también ayudaría a mejorar los resultados escolares, especialmente si las juntas logran involucrar a los padres y a la comunidad local.

- **Enfocar la supervisión escolar en la mejora la calidad.** Es necesario que Costa Rica establezca estándares y criterios para guiar las prácticas de evaluación escolar de manera que sean consistentes, aprovechar una amplia base de evidencia y apoyar a las escuelas en el desarrollo de sus propios planes y prácticas de mejora y de evaluación internas. En vista de las pronunciadas disparidades en cuanto a calidad escolar, la supervisión deberá enfocarse en las escuelas de más bajo rendimiento en donde las necesidades son mayores. Fortalecer la profesión de supervisión escolar y crear equipos supervisores podría mejorar la calidad de las evaluaciones y crear una mayor confianza en el proceso.

- **Desarrollar una estrategia para aumentar la calidad de la educación en escuelas primarias pequeñas.** Se deberán adoptar medidas para consolidar o cerrar las escuelas pequeñas cuando otras escuelas cercanas puedan brindar mejor calidad. El MEP deberá asegurarse de que las pequeñas escuelas remotas restantes reciban los materiales educativos adecuados y apropiados así como el apoyo para establecer vínculos con otras escuelas a fin de compartir recursos, romper el aislamiento e intercambiar buenas prácticas.

- **Rediseñar las evaluaciones nacionales estandarizadas.** Las evaluaciones nacionales deben de seguir un programa regular, ser aplicadas con mayor frecuencia y proporcionar datos en donde sea necesario para abordar los vacíos de aprendizaje (por ejemplo, en los primeros grados de la escuela primaria) y evaluar el nuevo plan de estudios (por ejemplo, introducción de dominios innovadores). Las categorías de desempeño deben de redefinirse para proporcionar una imagen más detallada del desempeño de los estudiantes en los niveles de competencia más bajos. Para darle seguimiento a la equidad, las evaluaciones basadas en una muestra deben de ser suficientemente grandes para monitorear los resultados entre los diferentes grupos y regiones de población. Costa Rica deberá considerar aplicar la evaluación al censo escolar de manera que las escuelas individuales puedan hacer una evaluación comparativa de su desempeño contra estándares nacionales y escuelas similares y que el MEP tenga mejores datos para realimentar las políticas escolares y la asignación de recursos. Estos cambios deberán reflejarse en un documento de política que detalle el propósito, diseño y responsabilidades para la evaluación nacional en Costa Rica.

- **Desarrollo de capacidades para evaluación.** El MEP se beneficiaría con una investigación más sólida, una capacidad analítica y estadística igualmente sólida para apoyar la planificación estratégica. Establecer indicadores comunes, recolectar datos compartidos y un único sistema de información será importante para mejorar la accesibilidad y usos de datos para fines de mejora y de rendición de cuentas. Costa Rica deberá considerar la creación una sólida agencia u organismo de evaluación independiente que promueva más las políticas basadas en evidencia y determinadas por resultados y apoye el desarrollo de una cultura de evaluación más fuerte en todos los niveles del sistema.

Repensar la educación diversificada en Costa Rica

Debido al mayor acceso a la educación básica, las cifras de ingreso de estudiantes al sistema de educación diversificada han aumentado, y en años recientes incluso, muchos más adultos jóvenes han regresado al sistema educativo con el objetivo de concluir sus estudios y obtener su título en este nivel. Esto significa que, que al igual que sucede en muchos países, Costa Rica necesita transformar un sistema de educación diversificada diseñado para preparar una pequeña élite para la universidad, en uno con un rol más variado, que tome también en cuenta a aquellos jóvenes cuyo interés es ingresar al mercado laboral o que buscan otras modalidades de capacitación y carreras. Esto debe reflejar tanto las permanentemente cambiantes necesidades del mercado laboral como los intereses de los estudiantes, preparándolos como ciudadanos y abriéndoles una serie de opciones y oportunidades profesionales. La educación diversificada se está convirtiendo rápidamente en el nivel de logro mínimo deseado y aquellos que no alcanzan este estándar – la mitad de los jóvenes actualmente – podría quedarse rezagado a medida que la economía se desarrolla en forma tal que inevitablemente va a sujetar su dependencia a trabajos poco calificados. En Costa Rica la creciente desigualdad refleja esta preocupante brecha de habilidades, situación que requiere que se tomen medidas para crear un sistema de educación diversificada mucho más inclusivo que involucre a todos los estudiantes y los retenga en el sistema educativo y que les brinde un mejor punto de partida para el éxito en la vida y a nivel laboral.

AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN Y COMBATIR LA DESERCIÓN

La educación secundaria diversificada es obligatoria desde el 2011. Como consecuencia del crecimiento del sistema educativo y de los centros de aprendizaje de adultos, Costa Rica ha creado las oportunidades para que más personas permanezcan en el sistema educativo y para que más adultos jóvenes regresen para obtener el título de la educación secundaria diversificada. A pesar de que la deserción a lo largo del sistema de educación secundario reduce el grupo de estudiantes que ingresan a la educación diversificada y continúa durante este nivel educativo, nuevas iniciativas están buscando abordar este problema y ya han aportado mejoras. En el 2009, Costa Rica adoptó reglas más estrictas en contra de repetir grados, lo cual casi redujo a la mitad las tasas de repetición en primaria y trajo alguna reducción a nivel de secundaria. El lanzamiento de *Yo me apunto* en el 2015 representa un nuevo enfoque integral para aumentar la conclusión de estudios de educación secundaria diversificada dirigido a aquellos centros educativos que más necesitan mejorar en los 75 distritos más vulnerables identificados por el Plan Nacional de Desarrollo.

Pero a pesar de los aumentos en participación, Costa Rica aún sigue estando detrás de los países de referencia clave en términos de graduación. Aunque el 51% de las personas de 25 a 34 años en Costa Rica tienen ahora título de educación secundaria diversificada, esto es mucho menor al porcentaje de la OCDE (84%) y está por debajo de Chile, Colombia y Brasil en América Latina. Aunque *Yo me apunto* es una iniciativa promisoria, no está respaldada por medidas más sistémicas, entre diferentes áreas de política, para reducir las inequidades entre centros educativos, incluyendo mecanismos para garantizar que el recurso clave – buenos docentes –trabaje en los centros educativos más vulnerables y consecuentemente con mayores necesidades. Actualmente, los docentes a menudo tienen medios inadecuados para apoyar a los estudiantes que están en riesgo y que se están quedando rezagados. La repetición de grado -comúnmente precursora de la deserción escolar – sigue siendo la opción estándar, especialmente en los años de transición en tercer ciclo y educación diversificada, en donde los niveles de repetición de grado y deserción escolar son los más altos. Mejorar la calidad de enseñanza en los centros educativos con altas necesidades debe ser el objetivo central de un enfoque más sustentado y coordinado para apoyar el avance y el aprendizaje de los estudiantes en la educación diversificada.

REFORMAR LOS PLANES DE ESTUDIO Y LAS EVALUACIONES PARA PROMOVER MEJORES RESULTADOS PARA TODOS

Costa Rica está implementando una ambiciosa reforma curricular que enfatiza el pensamiento crítico en vez de la memorización, igualmente le da mayor importancia a áreas como ciudadanía e idiomas extranjeros. Esta prometedora iniciativa es un medio para involucrar estudiantes como aprendices más activos y garantizar que logren desarrollar las habilidades que son más relevantes para la sociedad y el mercado laboral. El énfasis en la resolución de problemas y el pensamiento crítico es vital en una economía moderna y refleja el tipo de competencias de más alto nivel que deben ser prioridad en la educación diversificada en una etapa de aprendizaje que va más allá de las habilidades básicas. La conclusión del ciclo de educación secundaria diversificada que certifica el examen de Bachillerato está siendo reformado para reflejar este cambio de expectativas y se ha puesto en marcha un programa nacional de capacitación para explicar el nuevo plan de estudios a los docentes y brindarles los recursos para traducir las metas de aprendizaje en prácticas en el aula.

Las investigaciones demuestran que el éxito de cualquier reforma curricular depende de un extenso trabajo con docentes durante períodos sustanciales de tiempo. En Costa Rica existe evidencia de que, a pesar la capacitación, muchos docentes no comprenden las implicaciones de la nueva reforma –la mitad de los docentes encuestados en la región de San José no pudo explicar la diferencia entre el nuevo plan de estudios de matemáticas y el antiguo – y débiles habilidades pedagógicas, tiempo de aprendizaje limitado y una carencia de libros de texto crea obstáculos importantes para la implementación en el salón de clase. El potencial del nuevo plan de estudios para mejorar la

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

participación estudiantil también se ve entrabado por el examen final de bachillerato. El hecho de que todos los estudiantes deban aprobar todas las materias del examen para que se les otorgue el diploma de conclusión de estudios de educación secundaria y puedan ingresar a la educación universitaria no es una motivación para aquellos que tienen dificultades para permanecer en el centro educativo. Además obliga a los estudiantes a seguir un programa intensamente académico hasta el final del 12° grado, dejando poco espacio para el desarrollo de programas técnicos de calidad que son importantes para cubrir las necesidades de un cuerpo estudiantil más diverso y el mercado laboral. Es necesario que Costa Rica brinde más apoyo a los docentes y provea mayor diversidad de oportunidades en la oferta de programas de estudio y certificación, si queremos que los centros educativos de secundaria desarrollen las habilidades y oportunidades de carrera de todos los estudiantes.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN VOCACIONAL

En la planificación de la expansión de la educación diversificada para incluir a todos los jóvenes, se presta mucha atención al sistema de educación técnica, en donde se prevé que el crecimiento futuro se concentrará. Los colegios técnicos aún representan más de un cuarto de la matrícula en este nivel de educación, mucho menos que en países de la OCDE; pero tal vez esto no sea tan sorprendente debido a que la ruta de educación media técnica es una modalidad exigente que conduce al Bachillerato. Luego de un estudio previo de la OCDE, se están desarrollando colaboraciones con los empleadores, tanto el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA como el MEP están estableciendo programas que incluyen más experiencia práctica en el en la empresa, mientras que el trabajo continuo sobre los marcos de cualificaciones debería, y es lo que se espera, hacer mucho más fácil para que los estudiantes reciban crédito por sus títulos del INA dentro del sistema educativo "formal".

A pesar de estos esfuerzos, algunas características institucionales siguen impidiendo la implementación de un sistema eficaz y ampliado de desarrollo de habilidades vocacionales. Primero, Costa Rica carece del tipo de institución de educación media vocacional que se encuentra en muchos países de la OCDE y otros países – instituciones que pueden convertirse en un foco de especialización técnica y excelencia, con la participación del empleador y oportunidades de aprendizaje basadas en el trabajo – mientras que posponen la elección de una carrera meta hasta el nivel de educación diversificada. Al contrario, en Costa Rica, la mayoría de colegios técnicos en realidad son grandes instituciones académicas dado que incluyen desde los grados 7 al 9 hasta los grados de educación diversificada en donde todos los estudiantes cursan el Bachillerato. Segundo, Costa Rica no ha logrado desarrollar ni ampliar los programas profesionales de educación postsecundaria más cortos, de entre seis meses y dos años, que proporcionan una gran parte de la capacitación profesional requerida en muchos países de la OCDE y de Latinoamérica. Dichos programas, al proporcionar una ruta natural de formación continua a los titulados de los programas de la enseñanza secundaria técnica diversificada, potencian poderosamente el atractivo de la formación vocacional para los jóvenes.

Porcentaje de personas de 25-34 años con al menos certificado de educación diversificada (2015)

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en..

Matrícula en educación secundaria por campo (2013)

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París

RECOMENDACIONES

- **Destinar recursos a las escuelas más necesitadas.** Para reducir la deserción, Costa Rica deberá destinar recursos para las escuelas y los grados en donde los niveles de deserción son más altos. Siguiendo el enfoque de Yo me Apunto, esto deberá aplicarse a todas las políticas relevantes, incluyendo en la financiación de infraestructura, materiales educativos y asesoría pedagógica. Se deben establecer metas de equidad para evaluar cómo contribuye cada política a reducir las brechas en insumos y resultados. Como el recurso educativo más importante, se debe ofrecer a los docentes incentivos financieros y de carrera profesional para que trabajen en aquellas escuelas que enfrentan los mayores índices de deserción y bajo desempeño, junto con el desarrollo profesional específico del contexto que les prepare para su rol y les ayude a avanzar en su carrera. Se debe identificar a los profesores principiantes prometedores y se les debe apoyar para iniciar sus carreras en escuelas desfavorecidas.

- **Fortalecer la enseñanza para estudiantes en riesgo.** Es necesario que Costa Rica mantenga los esfuerzos para reducir la repetición de grados – como un precursor común de la deserción escolar – a través del sistema educativo, particularmente en los años de transición (séptimo y décimo). Se debe proporcionar tiempo de estudio ampliado, por medio de clases extra y escuelas de verano a aquellos estudiantes que de no dárseles el apoyo, podrían tener que repetir un grado. Se debe reforzar el desarrollo profesional y capacitación inicial para brindar a los docentes las herramientas pedagógicas idóneas, incluyendo habilidades de enseñanza diferenciada y evaluación formativa para apoyar a los estudiantes con mayor riesgo de repetir un grado o con mayor riesgo de deserción.

- **Preparar a los docentes para el nuevo currículum.** El desarrollo profesional y capacitación inicial de los docentes se tiene que reforzar para este fin. Junto con la orientación central, a los docentes se les debe dar apoyo local continuo proporcionado por un líder pedagógico, con especial responsabilidad para el nuevo plan de estudios, en cada centro educativo. Toda capacitación inicial del docente debe aspirar a desarrollar las competencias necesarias para implementar el nuevo currículum.

- **Reformar el examen de Bachillerato.** Para lograr un enfoque más inclusivo, el requisito de que los estudiantes deben de aprobar todas las materias para un título de bachiller debe abolirse en favor de un título que reconozca los logros en materias individuales, de manera que aquellos que hayan pasado el examen de Bachillerato en algunas materias reciban el reconocimiento. Este enfoque creará además más espacio para la especialización técnica en el plan de estudios de colegios vocacionales de educación diversificada. Cabría considerar la creación de una calificación alternativa al bachillerato para estudiantes de alto riesgo.

- **Establecer a los colegios técnicos como instituciones especializadas.** Costa Rica deberá reforzar los colegios técnicos para, con el tiempo, restablecerlos como colegios técnicos vocacionales especializados descartando los grados de sétimo a noveno. Para mejorar la efectividad, se debe instar a los colegios técnicos del MEP a compartir las instalaciones y los recursos, incluyendo personal docente, con programas del INA.

- **Desarrollar programas profesionales más cortos.** Para cubrir una brecha en la oferta que es notable según los estándares internacionales, es necesario que Costa Rica promueva y desarrolle programas profesionales cortos (de 6 meses a 2 años) como alternativas vocacionalmente orientadas para que se constituyan en una nueva opción a las ya existentes cuyo objetivo es la obtención de un título a nivel universitario. Estos programas se deben ubicar en los colegios técnicos fortalecidos que estarán mejor posicionados para liderarlos.

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

Reforma para fortalecer el rol de la educación superior en una economía en crecimiento

El sector de educación superior en Costa Rica incluye algunas universidades públicas sólidas con reputación internacional, los niveles de participación son altos y los graduados tienen buenos salarios. En décadas recientes, en común con muchos países, se ha dado un rápido crecimiento en la participación, sobre todo debido a la expansión del sistema universitario privado. Tal crecimiento es necesario en la medida que el mercado laboral y la economía de Costa Rica evolucionan para dar un mayor énfasis a habilidades de nivel superior y a industrias más centradas e intensivas en el conocimiento. Pero las instituciones del sector privado están sujetas a un aseguramiento de calidad débil y evitan en sus ofertas los temas más exigentes de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) donde la escasez de habilidades es más evidente. Los costos del gasto público de la educación universitaria están aumentando de forma insostenible y el gasto dentro del sistema universitario público no se asigna de forma equitativa. Una reforma holística del sector es esencial para que la educación superior desempeñe el rol esperado en el futuro del país, y debería incluir los mecanismos de gobernanza, financiamiento y aseguramiento de la calidad.

DESARROLLAR EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y MEJORAR LA TRANSPARENCIA

El aseguramiento de la calidad ha dado grandes pasos en los últimos años con estándares más sólidos para el establecimiento de universidades privadas y el desarrollo del respetado *Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior*, SINAES. Una nueva reforma propuesta y muy bienvenida requerirá la acreditación de programas privados en las áreas nacionales prioritarias de formación docente, arquitectura e ingeniería civil y salud. La reforma también demanda revisiones de programas de estudio cada 5 años y promete un rol de inspección fortalecido para el ente que regula las universidades privadas. Ha habido varias iniciativas positivas para recopilar el tipo de datos sobre calidad y resultados que podría apoyar el aseguramiento de calidad, por ejemplo mediante un acuerdo para que la mayoría de universidades recopile datos de matrícula, una encuesta de empleo e ingresos de los graduados, una propuesta para un observatorio del mercado laboral y un sistema de información común para universidades públicas vinculado a un proyecto de préstamo del Banco Mundial.

Pero como lo demuestran las altas tasas de fracaso de graduados universitarios en exámenes para abogados y para médicos y las pobres calificaciones de graduados de capacitación docente en las pruebas para docentes, en algunos programas universitarios los estándares son muy bajos. Por lo tanto es necesario que Costa Rica vaya más lejos y más rápidamente en el aseguramiento de calidad. La prioridad más urgente es garantizar estándares mínimos en todas las instituciones, y particularmente entre universidades privadas. Las actuales propuestas legislativas no van lo suficientemente lejos ya que no proporcionan claros mecanismos para abordar los programas no acreditados de mala calidad en las universidades privadas existentes. Contar con mejores estadísticas es también un elemento vital. Los datos fiables sobre el desempeño no están disponibles debido a que las instituciones no tienen obligación de reportar los datos ni los indicadores clave de desempeño del sistema e institucionales (por ejemplo, tiempo para obtención del título, retención, éxito logrado en la graduación de estudiantes de bajos ingresos o de estudiantes de medio tiempo) no están disponibles. La relativa ausencia de datos sobre la educación superior en Costa Rica es sorprendente y la distingue no sólo de los países de la OCDE sino también de otros países de la región; Chile, Perú y Colombia todos han establecido sistemas de información cada vez más sólidos de cara al público para ayudar a orientar tanto a los responsables políticos como a los estudiantes potenciales y sus padres.

REFORMAR LAS BECAS PARA ESTUDIANTES Y EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Actualmente la gran mayoría del apoyo de gobierno para la educación universitaria asume la forma de un *Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior* (FEES), que se canaliza a las 5 universidades públicas del país, que tienen casi total discreción acerca de cómo compartir y asignar fondos. Las universidades públicas usan este financiamiento para subsidiar fuertemente la matrícula (de manera que los estudiantes pagan un monto muy bajo en las universidades públicas) y para ofrecer becas (recibidas por casi la mitad de estudiantes de las universidades públicas). También existe un plan de préstamos a pequeña escala manejado por el gobierno para estudiantes de universidades públicas y privadas. El efecto que se busca es que los estudiantes que tienen resultados suficientemente buenos para ingresar al sistema público encuentren pocas barreras financieras para continuar con su educación, permitiendo así a muchos jóvenes de entornos desfavorecidos ser los primeros de la familia en poder ingresar a la universidad. Sin embargo, el 51% de los estudiantes costarricenses matriculados en instituciones privadas están excluidos de este sistema de subsidio público generoso y tienen un acceso extremadamente limitado a becas o préstamos.

Estos acuerdos de financiamiento son a la vez insostenibles e inequitativos. El gasto público en educación superior se ha duplicado aproximadamente como proporción del PIB (de rápido crecimiento) desde 2000 y en el 1,5% es ahora muy superior al de la mayoría de los países de la OCDE. El subsidio público no podrá apoyar el futuro crecimiento anticipado de participación universitaria en el mismo nivel. En cuanto a equidad, la mayoría de estudiantes que se benefician de las universidades públicas

son de contextos acomodados. Los estudiantes que pueden pagar educación secundaria privada tienen el doble de probabilidades de poder ingresar a las universidades públicas comparados con aquellos que asisten a la pública. Por el contrario, los estudiantes de universidades privadas casi no tienen acceso a becas, a pesar de que hacen frente a montos mucho más elevados y muchos de ellos provienen de familias de bajos ingresos. Estas barreras financieras, junto con otros factores, explican la baja participación de los estudiantes más desfavorecidos en Costa Rica – en sólo 7.5%, la tasa neta de matrícula para el quintil de ingresos más bajos está muy por debajo de los estudiantes de contextos más acomodados (54%) y muy por debajo de la mayoría de los países de la OCDE. En el futuro, quienes se benefician de la educación universitaria tendrán que asumir más costos y los fondos públicos se tendrán que asignar de maneras mucho más equitativas. Esto implica no solamente una reforma significativa en cuanto a la forma en que se utiliza el presupuesto del FEES, sino también en cuanto a la forma de priorizar los fondos dentro del presupuesto general de educación, con una reducción en el gasto universitario en favor de la inversión en educación preescolar, primaria y secundaria.

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

DESARROLLAR E IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA A LARGO PLAZO PARA EL MEJORAMIENTO DE TODO EL SECTOR

Actualmente, los acuerdos de planificación para la educación superior son limitados. Las universidades públicas han desarrollado su propio plan para el 2016-2020, con doce metas que se enfocan en mejorar la calidad, equidad y relevancia de las universidades públicas. Aunque el plan se refiere a objetivos de política gubernamental más amplios, está preparado por las universidades públicas sin participación del MEP o de otras entidades públicas. Adicionalmente, existen esfuerzos en curso como parte de un programa de préstamos del Banco Mundial para desarrollar acuerdos institucionales de mejoramiento con el objetivo de guiar el gasto en las universidades públicas individualmente. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas incluye a las instituciones privadas – que son responsables de la educación de más del 50% de los estudiantes universitarios – ni tampoco conectan explícitamente con metas de desarrollo nacional o las necesidades del sector productivo.

De hecho, Costa Rica, a diferencia de sus contrapartes en países de la OCDE y otros países carece de una autoridad pública líder con clara responsabilidad para el sector de la educación superior pública y la capacidad de planificar estratégicamente. De las instituciones que existen, el *Consejo Nacional de Rectores,* CONARE opera únicamente como un instrumento para el auto gobierno del sector de la educación universitaria pública, mientras que el CONESUP se ocupa exclusivamente de las instituciones universitarias privadas. No existe entidad con responsabilidad para el sector como un todo, ni plataforma en donde los actores puedan reunirse para garantizar coherencia entre los programas e instituciones Y ninguna base - en términos de objetivos, información o requisitos de monitoreo a nivel de todo el sistema - sobre la cual asignar significativamente fondos públicos. Esto significa que no hay forma de desarrollar e implementar nuevas políticas sobre temas como financiamiento de los estudiantes, calidad universitaria o de cubrir las necesidades de una economía de rápido cambio. Esto no proporciona una base sólida para el desarrollo de un sector de la educación superior competitivo y alta calidad.

Gasto público y privado en instituciones de educación superior como porcentaje del PIB 2013

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Evolución del porcentajede matrícula bruta en educación superior (2004-2015)

Fuente: NESCO-UIS (2016), Buscar por tema: Educación, Centro de Datos, Instituto de Estadística de UNESCO, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.
OCDE (2016d), OECD.STAT website, http://stats.oecd.org/, (accesado 12 de noviembre de 2016).

RECOMENDACIONES

- **Fortalecer estándares mínimos.** La nueva legislación para fortalecer el rol de supervisión del *Consejo Superior de Enseñanza Superior Universitaria Privada*, CONESUP deberá ir más allá. Debe de otorgar al CONESUP las facultades y recursos para garantizar que todos los programas de universidades privadas, incluyendo los programas existentes, sean de una calidad mínima. A este fin, el CONESUP tendrá que promover la acreditación, garantizar que las revisiones cada 5 años obligatorios incluyan una revisión completa de la calidad, que sean de un estándar adecuado y estén abiertas al escrutinio público. El CONESUP deberá avalar estas medidas con un programa de inspecciones basado en el riesgo y tener la facultad de cerrar aquellos programas que no cumplan con los estándares mínimos.

- **Ampliar la cobertura e impacto de la acreditación.** La cobertura del sistema de acreditación del SINAES debe ampliarse progresivamente haciendo que el financiamiento público, incluyendo financiamiento de los estudiantes, esté sujeta a la acreditación de los programas en los que estén matriculados los estudiantes. Se deberá reforzar el proceso de acreditación incluyendo a un grupo más grande de actores, vinculando el proceso a indicadores de desempeño y publicando los informes de acreditación.

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

- **Desarrollar un sistema de información nacional.** Se deberá establecer un órgano independiente con un presupuesto dedicado para recopilar, analizar y diseminar información sobre el desempeño del sector de educación superior y de las instituciones que lo integran. Las instituciones universitarias deberán proporcionar datos a esta entidad en un formato común. Un sitio de información fácil de usar deberá ofrecer información detallada sobre los costos y retornos estimados de los programas de estudios en todas las instituciones universitarias privadas y públicas del país.

- **Hacer de la distribución equitativa de costos el principio clave de la reforma.** Los acuerdos actuales de financiamiento universitario no son sostenibles, son desiguales y no responden a las necesidades del mercado laboral. Por lo tanto se necesita desarrollar un nuevo sistema de financiamiento universitario y de apoyo a los estudiantes para hacer posible una distribución de costos más efectiva y justa entre el gobierno y los estudiantes que se benefician de la educación universitaria. Este nuevo arreglo de financiamiento debe dirigirse a brindar apoyo financiero a los estudiantes, con base en la necesidad y a su capacidad de beneficiarse y ofrecer asistencia para pagar costos y ayudar con manutención. Se deben revisar los requisitos de elegibilidad para becas y el programa de CONAPE debe ser reemplazado por un sistema de préstamos nacionales respaldado por el gobierno. Se deben ofrecer becas y préstamos a estudiantes que buscan programas de calidad (que por lo general implican acreditación) ya sea en universidades públicas o en universidades privadas, reemplazando los actuales acuerdos que canalizan principalmente el subsidio a estudiantes vía universidades públicas por medio de una matrícula subsidiada y por medio de becas. Deberá haber un aumento regulado pero sustancial en las tarifas de las universidades públicas.

- **Establecer la infraestructura de política para dirigir la reforma.** Costa Rica tiene que implementar mecanismos más estrictos para dirigir el desarrollo de la educación superior y garantizar que el sector contribuya a las metas socioeconómicas nacionales. Una primera prioridad es desarrollar una visión estratégica a largo plazo para la educación superior y establecer una entidad dentro del gobierno con responsabilidad para implementar sus objetivos. Para llevar esto adelante, se podría establecer un grupo directivo para gestionar una consulta pública sobre la estrategia; debe estar presidido por el ministro de educación e incluir una amplia representación de las instituciones universitarias y de la sociedad en general. La estrategia deberá tener como objetivo desarrollar un sistema de educación superior que sea equitativo, de alta calidad y que cubra las necesidades tanto de los estudiantes como de los empleadores. Se necesita un organismo permanente dentro del gobierno para guiar la implementación de la estrategia, desarrollar planes de acción a mediano plazo y presupuestos, monitorear la implementación y asesorar en cuanto al desarrollo de políticas adicionales que se requieran.

Liderar el sistema a niveles superiores de desempeño

Los temas sectoriales tienen que insertarse dentro de un enfoque estratégico para el sector de la educación como un todo. La educación es una inversión vital en el futuro de Costa Rica tanto para brindar las habilidades para la modernización de la economía como para garantizar la inclusión social. Se necesitará más inversión pública para ampliar el alcance de atención y educación de la primera infancia para los niños más vulnerables, para proveer los recursos y capacidad de enseñanza con el objetivo de mejorar los resultados en la educación básica y para abordar la deserción escolar y expandir la educación diversificada de manera que se pueda educar a todos los jóvenes en Costa Rica llevándolos hasta este nivel. Pero esta inversión, aunque vital, tiene que brindar resultados. Costa Rica no ha hecho lo suficiente para demostrar las inversiones que ya ha realizado, en términos de conclusión de los estudios escolares y resultados de aprendizaje de los estudiantes. Otros indicadores con los que uno podría esperar ver los beneficios de la inversión en educación no son alentadores: la productividad apenas ha aumentado, las carencias de habilidades son aparentes y la desigualdad está aumentando. La inversión en educación requiere un enfoque definido en resultados más que en insumos y procesos, dentro de un enfoque sistemático mucho más estratégico para la planificación de la educación y desarrollo de la política.

Un ciclo de planificación estratégica efectivo, enfocado en utilizar el financiamiento para brindar mejores resultados en educación, puede ser visto como un ciclo que vincula, de forma transparente y estructurada, los tres elementos centrales de preparación de presupuesto, planificación e implementación y evaluación:

- Dado el mandato constitucional de que la inversión del gobierno en educación llegue al 8% del PIB, es necesario establecer los presupuestos sectoriales dentro de este total en relación con los resultados para los cuales los diferentes sectores educativos se deben considerar como responsables. En el contexto de la creciente desigualdad en general y de un sistema fiscal con un impacto mínimamente redistributivo, es necesario priorizar sustancialmente los gastos en favor de la educación obligatoria y de la atención y educación de los primeros años ya que esto contribuirá a una equidad de forma más efectiva. Esto implica una reforma integral del financiamiento de la educación superior de manera que quienes se beneficien de la educación universitaria puedan hacer una contribución mucho más sustancial a sus costos. La asignación de recursos a nivel de centro educativo también tiene que revisarse y hacerse más eficiente, especialmente a la luz de las tendencias demográficas y de las crecientes presiones sobre el sistema de la educación secundaria

- El MEP se beneficiará enormemente fortaleciendo su capacidad para establecer metas estratégicas y para establecer planificación a más largo plazo involucrando a todos los actores clave, incluyendo docentes, padres de familia, empleadores y actores locales. Esto significa establecer lineamientos sectoriales más claros, tomar posesión de los presupuestos y rendición de cuentas para la entrega dentro del ministerio.

- La capacidad de monitoreo y evaluación también debe ser reforzada, de manera que las políticas puedan desarrollarse e implementarse a la luz de la evidencia. Esto significa desarrollar la capacidad humana e institucional para reunir estadísticas y datos relevantes sobre los resultados de la educación y garantizar que haya sistemas establecidos para actuar sobre los resultados – por ejemplo, cuando surgen desafíos inesperados, o cuando las políticas parecen fallar.

Matrícula universitaria por sectores y quintiles de ingresos (2014)

Fuente: PEN (2015), *Quinto Informe Estado de la educación 2015 (Fifth Report State of Education 2015)*, CONARE, Programa Estado de la Nación (PEN), San José.

© MEP (Ministerio de Educación Pública)

Relación entre desempeño en ciencias en PISA 2015 y gasto por estudiante

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

Gasto público y privado en instituciones de educación primaria a universitaria como porcentaje del PIB (2013))

Fuente: OECD (2017), Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Costa Rica, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-eng.

Uso de la inversión para obtener resultados

RECOMENDACIONES

Para asegurar que la inversión en educación produzca los mejores resultados posibles para los estudiantes y para la sociedad, Costa Rica deberá seguir un ciclo de planificación estratégico, enfocado en resultados y vincular la formulación del presupuesto, la planificación y la evaluación de la educación. Para tal fin el Ministerio de Educación Pública (MEP), conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, deberá:

- Establecer acuerdos sistemáticos para concertar presupuestos para los diferentes sectores de la educación, vinculando los presupuestos con los resultados planificados de la educación, priorizados de acuerdo con los objetivos nacionales de desarrollo y una visión a largo plazo para el sector educativo..

- Dar prioridad en la inversión a los primeros niveles de la educación y explorar las reformas del financiamiento de la educación superior de acuerdo con las recomendaciones presentadas en el Capítulo 5; lo anterior para lograr una mayor equidad en la asignación y distribución de los recursos

- Revisar la asignación de recursos a nivel de centro educativo, con un enfoque en lograr mayor eficiencia y efectividad en la red de escuelas primarias y aumentar el financiamiento para la educación secundaria y las escuelas más desfavorecidas.

- Establecer un liderazgo claro para cada sector dentro del MEP, con la responsabilidad de desarrollar e implementar planes conducentes a la ejecución de la inversión incluida en los presupuestos acordados. La reforma de educación deberá abrirse a consulta con un amplio grupo de actores interesados, incluyendo a quienes laboran en el sistema educativo, actores locales, padres de familia, estudiantes y empleadores

- Dar una mayor prioridad al monitoreo y evaluación de las políticas educativas en relación con los resultados educativos planificados e invertir en el desarrollo de las capacidades para lograrlo. Utilizar los resultados sistemáticamente para ajustar las políticas y la inversión.

Acerca de la Dirección de Educación y Habilidades

La Dirección de Educación y Habilidades de la OCDE ayuda a los países a identificar y desarrollar el conocimiento y las habilidades que conducen a mejores empleos y mejores vidas, a generar prosperidad y promover inclusión social. Alentamos a los países a comparar sus experiencias y a aprender unos de otros, acompañándolos en el difícil proceso de implementación de políticas.

Nuestros parámetros globales sirven a los responsables de generar políticas públicas para entender lo que es posible en la educación y establecer aspiraciones significativas, en términos de metas medibles alcanzadas por los líderes educativos mundiales. Nuestras pruebas PISA muestran qué tanto los sistemas educativos varían en el progreso realizado para dotar a los estudiantes de pensamiento crítico y habilidades para resolver problemas de manera creativa, los cuales son tan cruciales en tiempos en los que el tipo de cosas que son fáciles de enseñar y fáciles de examinar son también más fáciles de digitalizar, automatizar y externalizar. A través de TALIS, buscamos fortalecer la profesión docente e idear más ambientes de aprendizaje innovadores con pedagogías actuales que formarán a los estudiantes del siglo XXI.

Nuestros análisis y asesoramiento detallados de políticas asisten a los países a entender cómo su sistema educativo nacional funciona en comparación de otros; y a conocer qué políticas y prácticas han marcado la diferencia para los que mejor se desempeñan y para los reformadores de la educación. Además, participamos en diálogos sobre política nacional para apoyar a los formuladores de políticas públicas en la creación de conciencia sobre la necesidad de reformar y lograr consenso entre los actores interesados. Reconociendo que el mejoramiento educativo no es sólo sobre nuevas ideas y legislación, respaldamos a los responsables de crear políticas en el camino hacia el cambio para potenciar resultados de enseñanza y aprendizaje para todos.

Nuestro anhelo es apoyar a cada estudiante, cada padre, cada docente y a cada formulador de políticas a darse cuenta que el cielo es el límite para mejorar la educación – y que perfeccionar la educación es la clave para una sociedad mejor y más justa.

© OECD

Andreas Schleicher
Director de Educación y Habilidades, y Asesor Especial en Política de Educación al Secretario General

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y argumentos empleados no necesariamente reflejan la postura oficial de los países miembros de la OCDE.

Este documento y cualquier mapa incluido se entenderán sin perjuicio al estatus o soberanía de cualquier territorio, a la demarcación de fronteras y límites internacionales y en nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Para acceder a la versión completa del ***La educación en Costa Rica***, publicado como parte de la serie de Revisiones de las Políticas Nacionales de Educación ir a: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264277335-en*

OCDE

MEJORES POLITÍCAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Visite nuestro sitio web
www.oecd.org/edu

@OECDEduSkills