

EDUCACIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA: POLÍTICAS, RESULTADOS Y GASTO

Ronulfo Jiménez

Resumen

La crisis económica de inicios de la década de los ochenta en el siglo pasado interrumpió los avances del país en materia educativa. A partir de mediados de la década de los noventa, Costa Rica retomó los esfuerzos de política pública para ampliar y mejorar el sistema educativo. El objetivo de este estudio es describir estos esfuerzos, medir los resultados alcanzados, cuantificar el gasto público realizado en educación y tener algunos indicadores de eficiencia.

Este estudio concluye que en los últimos 20 años Costa Rica ha tenido la voluntad y la capacidad de movilizar una cantidad creciente de recursos hacia el sistema educativo público con lo cual se ha logrado aumentar la cobertura de la Educación Preescolar y la Educación Secundaria.

Sin embargo, existen tareas pendientes en tres áreas. Primero, todavía no ha logrado la universalización de la Educación Preescolar y de la Educación Secundaria y no hay compromisos explícitos para lograr estos resultados. Segundo, el sistema educativo tiene debilidades importantes en la calidad de los resultados. Tercero, hay una pobre gestión de los recursos: las escuelas no tienen metas explícitas y medibles, ni un sistema de rendición de cuentas sobre los resultados. El reclutamiento de nuevos educadores tiene importantes deficiencias y no existe un sistema de incentivos para premiar y mejorar el desempeño de los educadores.

RONULFO JIMÉNEZ
Asociado de la Academia
de Centroamérica.



Este trabajo de investigación fue elaborado para la Academia de Centroamérica. El autor contó con la colaboración de Gilberto Arce, quien se encargó de la elaboración de los cuadros y de los gráficos.

Para la realización de esta investigación, la Academia de Centroamérica contó con el patrocinio de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y Microsoft Corporation.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo
ATC21S	Assessment and Teaching of 21st-Century Skills
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CINDEA	Centros Integrados de Educación de Jóvenes y Adultos
CRUSA	Fundación Costa Rica–Estados Unidos para la Cooperación
FOD	Fundación Omar Dengo
FONABE	Fondo Nacional de Becas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPEC	Institutos Profesionales de Educación Comunitaria
MEP	Ministerio de Educación Pública
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PIAD	Programa de Informatización para el Alto Desempeño
PISA	Program for International Student Assessment
PROMECCUM	Programa para el mejoramiento de las condiciones de educación y vida en comunidades urbano-marginales

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	3
1. INTRODUCCIÓN	6
2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	7
La complejidad del producto educativo.....	7
Los sistemas educativos de alto desempeño.....	8
El Proyecto Competencias Siglo XXI.....	10
3. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN COSTA RICA A PARTIR DE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE LOS 90	12
Un nuevo impulso a las políticas educativas: a partir de 1995.....	15
4. LOS RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE.....	20
5. LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE.....	32
Resultados de las pruebas de bachillerato	32
Informe PISA.....	35
Evaluación del <i>Proyecto Competencias Siglo XXI</i>	40
6. EL GASTO (O LA INVERSIÓN) DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE.....	42
REFERENCIAS.....	56

Índice de gráficos

<i>Gráfico 1</i> Gasto del MEP como proporción del PIB, 1980-1994	13
<i>Gráfico 2</i> Cobertura de la educación preescolar y de la educación secundaria, 1980-1994	14
<i>Gráfico 3</i> Cobertura porcentual de los tres niveles educativos, 1994-2013	21
<i>Gráfico 4</i> Población en edad de asistir y matrícula inicial en los tres niveles educativos, 1994-2013	21
<i>Gráfico 5</i> Cobertura de la educación preescolar, 1994-2013	22
<i>Gráfico 6</i> Población en edad de asistir y matrícula inicial en la educación preescolar, 1994-2013	22
<i>Gráfico 7</i> Cobertura de la educación primaria, 1994-2013	23
<i>Gráfico 8</i> Población en edad de asistir y matrícula inicial en la educación primaria, 1994-2013	23
<i>Gráfico 9</i> Cobertura de la educación secundaria, 1994-2013	24
<i>Gráfico 10</i> Población en edad de asistir y matrícula inicial en la educación secundaria, 1994-2013	24

<i>Gráfico 11</i>	Cobertura de la educación preescolar según quintil del hogar	26
<i>Gráfico 12</i>	Cobertura de la educación secundaria según quintil del hogar	26
<i>Gráfico 13</i>	Tasa de repetición y deserción interanual en la educación primaria, 1995-2013	27
<i>Gráfico 14</i>	Tasa de repetición y deserción interanual en la educación secundaria, 1994-2012	27
<i>Gráfico 15</i>	Número de estudiantes que presentan y aprueban bachillerato, 1996-2012.....	28
<i>Gráfico 16</i>	Estudiantes que aprueban el bachillerato con respecto a la población en edad de presentarse, 1996-2013.....	28
<i>Gráfico 17</i>	Jóvenes entre 18-22 años de edad que tienen al menos secundaria concluida, 1990-2013	29
<i>Gráfico 18</i>	Cobertura de Programa nacional de Informática Educativa en educación primaria, 1994-2013	30
<i>Gráfico 19</i>	Cobertura de Programa nacional de Informática Educativa en educación secundaria, 2002-2013	30
<i>Gráfico 20</i>	Cobertura del segundo idioma en preescolar y primaria, 1999-2012	31
<i>Gráfico 21</i>	Estudiantes que aprueban el bachillerato en colegios públicos con respecto a los que se presentan, 1996-2012.....	33
<i>Gráfico 22</i>	Nota promedio en el examen de bachillerato en colegios públicos, 2000-2013 ..	34
<i>Gráfico 23</i>	Distribución porcentual de los colegios según nota promedio en bachillerato en 2013	34
<i>Gráfico 24</i>	Distribución de frecuencias del resultado de los estudiantes costarricenses en la prueba de Matemáticas de PISA, 2012	36
<i>Gráfico 25</i>	Puntuación promedio en la prueba de PISA de Matemáticas por país, 2012	36
<i>Gráfico 26</i>	Distribución de frecuencias del resultado de los estudiantes costarricenses en la prueba de lectura de PISA, 2012	37
<i>Gráfico 27</i>	Puntuación promedio en la prueba de PISA de lectura por país, 2012	38
<i>Gráfico 28</i>	Distribución de frecuencias del resultado de los estudiantes costarricenses en la prueba de Ciencias de PISA, 2012.....	38
<i>Gráfico 29</i>	Puntuación promedio en la prueba de PISA de Ciencias por país, 2012.....	39
<i>Gráfico 30</i>	Gasto público en educación (tres niveles), 1994-2014	43
<i>Gráfico 31</i>	Gasto público en educación no terciaria.....	44
<i>Gráfico 32</i>	Gasto público real promedio en educación (tres niveles) por estudiante, 1994-2014	45
<i>Gráfico 33</i>	Gasto público en educación (tres niveles) en salarios y resto, 1994-2014	46
<i>Gráfico 34</i>	Salario real mensual promedio de un trabajador del MEP (incluye docentes y administrativos), 1994-2013.....	47
<i>Gráfico 35</i>	Número de docentes por cada 100 alumnos, 2003-2014.....	47
<i>Gráfico 36</i>	Número de administrativos del MEP por cada 100 alumnos, 2003-2014.....	48

1. INTRODUCCIÓN

La sociedad costarricense, a través de su historia, ha realizado esfuerzos para llevar los servicios educativos a los diferentes estratos de la población. Algunas de estas acciones se remontan al siglo XIX y a gran parte del siglo XX. Sin embargo, la crisis económica de inicios de la década de los ochenta en el siglo pasado, interrumpió los avances del país en materia educativa. Por un lado, el ajuste en las finanzas públicas implicó reducciones del gasto público en educación y, por otro lado, los hogares redujeron sus ingresos reales, lo que afectó su capacidad para sostener a los niños y jóvenes en el sistema educativo, especialmente en la Educación Secundaria.

A partir de mediados de la década de los noventa, Costa Rica retomó los esfuerzos de política pública para ampliar y mejorar el sistema educativo público. El objetivo de este trabajo es describir estos esfuerzos, medir los resultados alcanzados, cuantificar el gasto público realizado en educación y tener algunos indicadores de eficiencia.

Este estudio abarca los niveles educativos de Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria en el período 1995-2013 y excluye el nivel terciario. En concreto, los objetivos son:

- a) Describir la política educativa.
- b) Cuantificar los resultados educativos obtenidos y su calidad.
- c) Cuantificar el gasto público realizado y su composición.
- d) Comparar la magnitud de los productos obtenidos con el gasto público realizado para cuantificar los costos unitarios de los productos educativos.

Este informe se organiza de la siguiente forma: en la segunda sección se hacen algunas consideraciones conceptuales, en la tercera sección se describe la políticas educativa del país desde mediados de la década de los noventa hasta el presente, en la cuarta sección se miden los resultados del sistema educativo, en la quinta sección se presentan algunos indicadores de la calidad del sistema educativo, en la sexta sección se realiza la medición del gasto en educación y se presentan consideraciones sobre los procesos de asignación

de recursos en el sistema educativo y en la séptima sección se presentan las conclusiones del estudio.

2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La complejidad del producto educativo

Los objetivos de este estudio están relacionados con la descripción y cuantificación de productos y gastos del sistema educativo público del país. También interesa conocer los costos unitarios de los productos del sistema educativo público para tener algún indicador sobre su eficiencia. Aunque estos objetivos son modestos, es importante tener presente varios conceptos para lograr una adecuada interpretación de los datos que luego se expondrán.

La medición del producto o de los productos resultantes del sistema educativo es sumamente compleja por varias razones:

- a) **Multiproducto.** Del proceso educativo no se obtiene un solo producto; por el contrario, son varios: conocimientos, valores, comportamientos, socialización, etc. Generalmente, resulta difícil lograr una medición de todas estas dimensiones del producto o de los productos educativos. Por esta razón la medición se centra generalmente en medir ciertos conocimientos mediante pruebas o exámenes o en la medición del número de estudiantes atendidos o estudiantes que concluyeron determinados niveles educativos.
- b) **Efectos externos.** Algunos de los resultados del sistema educativo son apropiados individualmente por los estudiantes; por ejemplo, los conocimientos; pero otros resultados son colectivos, por ejemplo, la convivencia en sociedad.
- c) **El valor agregado.** El producto educativo observado no solo es resultado de los procesos de formación escolar, también es resultado de las condiciones socioeconómicas del entorno y de las decisiones de los hogares de los estudiantes. Todo lo anterior hace difícil medir empíricamente cuánto del producto educativo es consecuencia del valor agregado de las escuelas y cuánto es influencia de otros factores ajenos a las escuelas.
- d) **La dimensión temporal.** La educación recibida por una persona tiene dos características importantes. Primero, es un proceso acumulativo y, segundo, tiene consecuencias y procesos de maduración a lo largo de la vida de las personas. En general, las mediciones de los productos educativos no toman en cuenta las dos características mencionadas.

Todo lo anterior hace difícil conocer con precisión cuál es la relación entre los resultados educativos y los insumos utilizados. Carecer de este conocimiento dificulta la asignación de los recursos y la medición de la eficiencia del sistema educativo.

Los sistemas educativos de alto desempeño

A pesar de que no se conozca con exactitud la relación insumo-producto del sistema educativo, existen ciertos conocimientos para detectar lo que se ha denominado como sistemas educativos de alto desempeño. El informe PISA (*Program for International Student Assessment*) realizado por la OECD presenta los resultados de pruebas estandarizadas realizadas a estudiantes de 15 años de edad para evaluar competencias en Matemática, Lectura y Ciencias. No mide conocimientos, sino capacidad para entender y resolver problemas. PISA también identifica a los sistemas educativos considerados como de alto desempeño de acuerdo como aquellos con alta cobertura, alta calidad, equidad y eficiencia. Los países incluidos en esta categoría son: Canadá, Finlandia, Japón, Singapur y Shanghái-China (OECD, 2011).

Luego surge la pregunta de cuáles son las características que tienen estos sistemas. Sobre esto la misma OECD destaca las siguientes características (OECD, 2011):

- **El país tiene un compromiso con la educación y con la idea de que todos los alumnos pueden lograr niveles altos de aprendizaje.** La alta valoración de la educación es una condición subyacente para crear un sistema educativo de clase mundial. En general, el público de un país que valora altamente la educación acepta la idea de que el desarrollo económico depende de los recursos humanos, que la formación de estos depende de la calidad de la educación y que los resultados educativos son el fruto del esfuerzo y del trabajo arduo. Los maestros están dispuestos a presionar a sus alumnos para que alcancen niveles altos y no están dispuestos a reducir sus estándares.
- **Hay altas expectativas de los resultados del sistema educativo con estándares educativos ambiciosos, enfocados y coherentes que son compartidos por todo el sistema.**
 - ✘ Hay definición de metas educativas generales y particulares que responden a estándares de clase mundial, claros y rigurosos.
 - ✘ Los sistemas se enfocan en la adquisición de habilidades complejas de razonamiento de orden superior, muchas de estas habilidades se aplican a problemas del mundo real. Las mentes más brillantes del país participan en la definición de los programas de estudios.

- ❏ El concepto de equidad debe estar reflejado en estándares que garanticen que todos los alumnos estén igualmente preparados para la vida y el mercado laboral.
 - ❏ Los estándares están asociados a “puertas de acceso” hacia el mercado laboral o hacia la continuación a otros niveles educativos.
 - ❏ Hay exámenes externos para evaluar el desempeño de las escuelas, que no son solo de escogencia múltiple. Los exámenes y sus resultados se publican para que la sociedad conozca del desempeño de las escuelas.
 - ❏ Los alumnos saben que tienen que estudiar mucho y deben cumplir con los estándares establecidos para pasar a la siguiente etapa.
- **Se desarrolla la capacidad de las escuelas.** La calidad del sistema educativo se fundamenta en la calidad de los maestros y directores. Por lo tanto, la calidad de las escuelas está en función de la capacidad del sistema para atraer, desarrollar, evaluar y mantener maestros de alta calidad. Esto lleva a que el sistema debe prestar atención al reclutamiento, a la formación inicial, a la estructura de su remuneración, a la forma de compensar y promover a los maestros. Es indispensable establecer un sistema de altos estándares de entrada a la docencia para seleccionar a los mejores talentos.

Las condiciones financieras de la contratación de los maestros son importantes para el estatus social, pero el empoderamiento social de los maestros se reafirma cuando, por su capacidad demostrada, el sistema les permite utilizar su discreción y criterio profesional para manejar el aula.

El buen desempeño de las escuelas también está en función del desarrollo de líderes capaces entre los maestros, lo cual implica el establecimiento de un marco de rendición de cuentas profesional, donde los maestros se sienten responsables por su desempeño. El sistema educativo promueve la formación de maestros líderes para impulsar mejoras en el aprendizaje y para gestionar las escuelas con mayor autonomía.

- **Autonomía escolar.** Los sistemas de alto desempeño han buscado dar mayor margen de acción los directores y al equipo de maestros en un ambiente de rendición de cuentas. Se busca que un equipo profesional tenga la responsabilidad y la autoridad para diseñar, administrar y presupuestar el programa de la escuela en su totalidad, dentro de un marco establecido de metas, programas de estudios, exámenes y sistema de méritos establecidos por el Estado. Adicionalmente, los maestros trabajan en forma colectiva para escoger los mejores métodos de enseñanza y tienen la oportunidad de aprender de sus colegas más capaces. La administración central del

sistema educativo (Ministerio de Educación) se esfuerza más en lograr el control de los resultados obtenidos en las escuelas que en obtener el control de los recursos.

- **Incentivos y rendición de cuentas.** Los maestros reciben incentivos por su colaboración grupal en la obtención de buenos resultados. Hay mecanismos para la participación de los padres en el proceso educativo. En los sistemas de alto desempeño la rendición de cuentas a los superiores jerárquicos (vertical) se mueve hacia una rendición de cuentas los colegas profesionales, a los padres de familia y al público en general (horizontal). Los resultados de cada una de las escuelas se hacen de conocimiento público. Los mecanismos para evaluar el trabajo de las escuelas deben ser “justos” para tomar en cuenta el valor agregado de la escuela y separarlo de otras condiciones que pueden afectar los resultados.
- **Asignación de recursos donde pueden marcar el cambio.** En general, esta asignación busca convertir las escuelas “débiles” en escuelas más “fuertes” mediante inversión en infraestructura y en maestros. También hay sistemas de “emparejamiento” de las escuelas “fuertes” con las escuelas “débiles”.

El Proyecto Competencias Siglo XXI

En el siglo XXI se han originado cambios significativos en las economías avanzadas, antes orientadas en procesos industriales y hoy enfocadas en servicios de información y de conocimiento. El conocimiento en sí es cada vez más especializado. Las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información están transformando la naturaleza de cómo se lleva a cabo el trabajo y el significado de las relaciones sociales. La toma de decisiones descentralizada, el intercambio de información, el trabajo en equipo y la innovación son claves en las empresas de hoy.

El éxito de un profesional radica en su capacidad de comunicarse, compartir y utilizar la información para resolver problemas complejos, en ser capaz de adaptarse e innovar en respuesta a las nuevas demandas y circunstancias cambiantes, en ser capaz de reunir y ampliar el poder de la tecnología para crear nuevos conocimientos y ampliar la capacidad humana y la productividad.

Las escuelas tienen el desafío de transformarse para permitir a los estudiantes la adquisición de habilidades de pensamiento sofisticado, resolución de problemas, colaboración y comunicación. Por esta razón Cisco, Intel y Microsoft crearon el proyecto *Competencias Siglo XXI* conocido por sus siglas ATC21S (Assessment and Teaching of 21st-Century Skills). Este es un proyecto de investigación que tiene tres objetivos:

- Determinar cuáles competencias deben tener los jóvenes para enfrentar airoosamente los retos del siglo XXI.

- Desarrollar instrumentos que permitan medir estas competencias
- Ofrecer a los países una solución para identificar, medir y desarrollar estas competencias en los estudiantes del sistema educativo formal.

El proyecto empezó definiendo las competencias del siglo XXI en cuatro amplias categorías (Binkley y otros, 2012):

- Maneras de pensar:
 - ☒ Creatividad e innovación.
 - ☒ Pensamiento crítico y resolución de problemas.
 - ☒ Tomas de decisiones.
 - ☒ Aprender a aprender
- Herramientas para el trabajo.
 - ☒ Alfabetización informacional.
 - ☒ Alfabetización en tecnologías de la información y comunicación.
- Maneras de trabajar.
 - ☒ Comunicación.
 - ☒ Colaboración y trabajo en equipo.
 - ☒ Maneras de vivir en el mundo.
- Ciudadanía local y global.
 - ☒ Vida y carrera.
 - ☒ Responsabilidad personal y social.

El proyecto fue presentado en el 2009 en el Foro Mundial de Aprendizaje y Tecnología en Londres. Los países fundadores del proyecto son: Australia, Finlandia, Singapur, Estados Unidos y como países asociados están Costa Rica y Holanda.

A solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y con el apoyo de Intel América Latina y Microsoft Latinoamérica, el consorcio ATC21S autorizó la creación de un capítulo latinoamericano, con el propósito de incluir un país en vías de desarrollo. Así, se autorizó a Costa Rica como el primer país asociado de América Latina. Se pretende que la experiencia obtenida en este país sirva para reproducirla en el resto de la región.

El proyecto en Costa Rica recibe el nombre de “Evaluación de competencias del siglo XXI” y lo están ejecutando el Ministerio de Educación Pública (MEP) y la Fundación Omar Dengo (FOD), con el apoyo local de la Fundación Costa Rica-Estados Unidos para la Cooperación (CRUSA).

De acuerdo con el proyecto el gran reto de las escuelas es promover las nuevas competencias entre los estudiantes. Para ello se requieren estándares de evaluación con respecto a las nuevas expectativas del aprendizaje. La evaluación debería seguir tres ideas básicas. Primero, lograr claridad acerca de las expectativas para el establecimiento de normas. Segundo, desarrollar una alta visibilidad de las evaluaciones basadas en las normas para que sean notorias en la sociedad. Tercero, usar las evaluaciones para comunicar lo que se espera, para mantener las partes interesadas pertinentes, rendir cuentas y usar la información para tomar decisiones.

3. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN COSTA RICA A PARTIR DE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE LOS 90

En Costa Rica las tres décadas comprendidas desde 1950 hasta 1980 se caracterizan por el crecimiento económico sostenido, la relativa estabilidad económica y por la reducción de la pobreza y de la desigualdad económica. A estos resultados contribuyó el ambiente internacional de crecimiento económico y las políticas sociales –entre ellas la educativa– que procuraron mejorar el bienestar de la población (Céspedes y otros, 1990).

Sin embargo, los resultados exitosos del período 1950-1980 no fueron sostenibles en las siguientes décadas. La estrategia de crecimiento económico del período 1950-1980 estuvo basada en un proceso de sustitución de importaciones mediante el proteccionismo arancelario del sector industrial y la ampliación del mercado al incorporarse Costa Rica al Mercado Común Centroamericano. También existió un importante proteccionismo a la producción agrícola para el mercado interno y se dictaron políticas para incentivar el sector exportador tradicional (café y banano). La estrategia de crecimiento fundamentada en el mercado interno y en el mercado centroamericano impulsó el crecimiento en un inicio, pero este luego se fue agotando paulatinamente.

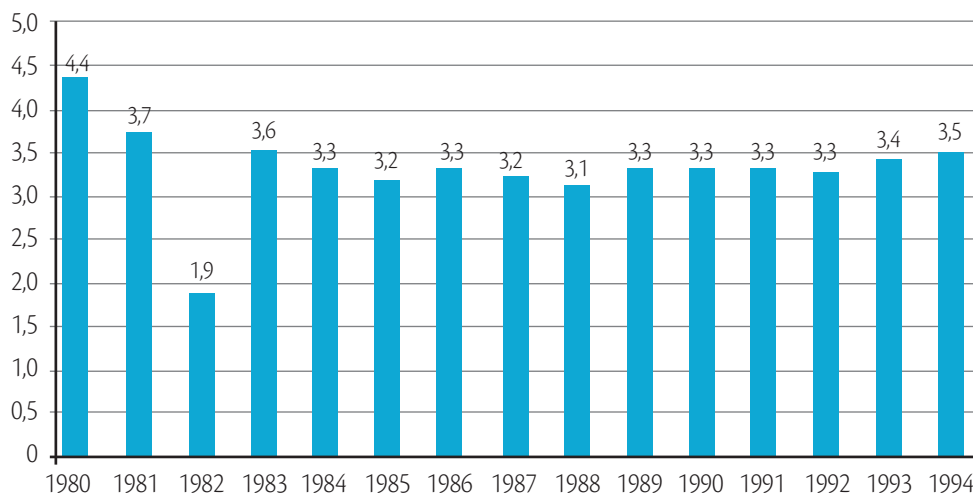
El Estado costarricense en las décadas de los cincuenta y sesenta invirtió intensamente en los campos de la educación, de la salud y de la infraestructura y esta inversión contribuyó al crecimiento y a la equidad. En la década de los setenta el Estado costarricense incurrió en actividades productivas como estado empresarial, lo cual generó una importante presión en las finanzas públicas, dado el escaso éxito de las empresas públicas establecidas en ese entonces. En la década de los setenta, una parte importante del déficit fiscal se financió con deuda externa y esto permitió posponer el ajuste en las finanzas públicas.

A inicios de los ochenta, la caída en los términos de intercambio, a raíz de la segunda crisis petrolera y de la disminución de los precios internacionales del café, junto con el desequilibrio fiscal interno, ocasionó una crisis en la estabilidad económica y una interrupción en el crecimiento económico. Costa Rica, como varios países de América Latina, suspendió el pago de la deuda externa.

Para Costa Rica resultó difícil retomar el camino del crecimiento y de la estabilidad económica. Para reactivar el crecimiento, durante la década de los ochenta, Costa Rica hizo modificaciones importantes en su estrategia, especialmente inició un proceso de apertura y diversificación de su economía. En el campo de la estabilidad tuvo que reducir el déficit fiscal. Esto incluyó, entre otras cosas, un proceso de control del gasto del Gobierno Central, que congeló la creación de nuevas plazas, moderó los incrementos salariales y recortó la inversión pública en infraestructura.

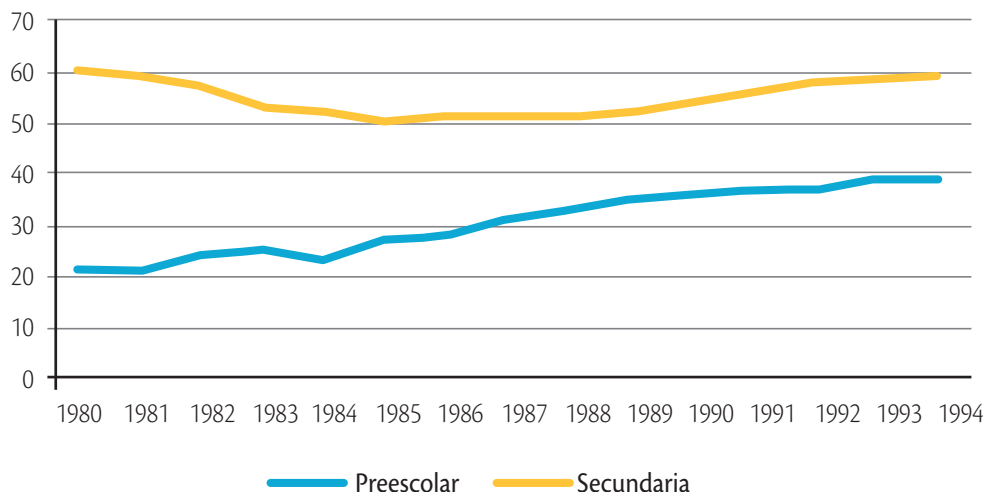
Este panorama en el campo fiscal se mantuvo durante la década de los ochenta y los noventa e incluyó también al Ministerio de Educación Pública. Esto debilitó la implementación de la política educativa. El gasto en educación pública como porcentaje del PIB se redujo a partir de 1980 y solo se recuperaría hasta el final del siglo XX. (Gráfico 1) Algo similar se observa con el gasto per cápita en educación pública. En particular, el impacto de la reducción o del estancamiento de los recursos del sistema educativo se manifestó en la disminución de la cobertura de la Educación Secundaria durante lo peor de la crisis (1980-1985) y por el estancamiento o lenta recuperación de este indicador en el período posterior (1985-1995) (Gráfico 2). Las políticas educativas no son exclusivamente responsables de la reducción o estancamiento de la cobertura en Educación Secundaria, también hay que tomar en cuenta los efectos de la crisis económica de los años ochenta sobre los hogares y sobre sus decisiones de enviar o no a los jóvenes al sistema educativo.

Gráfico 1
GASTO DEL MEP COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1980-1994
(en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2
COBERTURA DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR Y DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1980-1994
 (Matrícula inicial como porcentaje de la población en edad de asistir)



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

En conclusión, la crisis económica de los ochenta le pasó una importante factura a la educación pública al debilitar las políticas educativas y sus secuelas se mantuvieron durante dos décadas si se observan los indicadores del sistema educativo, pero sus consecuencias en la población van más allá: un niño de doce años que no inició la Educación Secundaria en 1990, hoy es un trabajador de 35 años, que tiene por delante treinta años en la fuerza de trabajo.

A pesar del panorama de debilitamiento de las políticas educativas en este período de 1980-1995, es importante destacar tres aspectos. Primero, en el período 1984-1994 hay importantes esfuerzos por incrementar la cobertura de la Educación Preescolar, la cual aumentó desde un 23 por ciento en 1984 hasta un 39 por ciento en 1994. (Gráfico 1) Segundo, en el período 1986-1990 se ejecutan un conjunto de políticas orientadas a la inclusión de la Informática y del idioma Inglés en los planes curriculares. En 1988, se crea el Programa Nacional de Informática Educativa MEP-FOD, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo (FOD). El Programa está dirigido a la población estudiantil de centros educativos desde Educación Preescolar hasta el noveno año de la Educación General Básica; esto con el propósito de mejorar la equidad en el acceso a tecnología computacional.

Tercero, se reestablecen los exámenes de bachillerato y se introducen pruebas nacionales al final de la Educación Primaria y del tercer ciclo. A inicios de los años setenta (1973) el Ministerio de Educación había eliminado las pruebas de bachillerato al final

de la Educación Secundaria y en 1988 se restablecieron dichas pruebas. En 1989 se establecieron pruebas nacionales elaboradas desde el Ministerio de Educación para ser aplicadas al finalizar el Segundo Ciclo (sexto grado) y el Tercer Ciclo (noveno año). No obstante, ambas pruebas en 2006 y 2007 fueron eliminadas como parte de la evaluación y quedaron únicamente como pruebas de diagnóstico.

Un nuevo impulso a las políticas educativas: a partir de 1995

A partir de la segunda mitad de los años noventa hay un conjunto de decisiones que buscan mejorar el sistema educativo costarricense. Muchas de estas decisiones se venían discutiendo desde años anteriores, pero el Ministro de Educación Pública del período 1994-1998, el Dr. Eduardo Doryan jugó un liderazgo importante en la formulación de la *Política educativa hacia el Siglo XXI*, que buscaba formular una política de largo plazo. Esta es la política educativa que ha estado vigente hasta el presente y ha trascendido los cambios de gobierno, con lo cual ha tendido a ser una política de Estado de largo plazo.

En toda formulación de nuevas políticas existen antecedentes. A inicios de la década de los años noventa existía claridad que uno de los cuellos de botella para el potencial desarrollo del país era la baja inversión en educación, particularmente en Educación Secundaria, un resultado, en buena medida, de la crisis de los años ochenta. En el cuatrienio 1990-1994 se establecieron políticas para extender la Educación Preescolar; ampliar la oferta de planes y programas de estudio en las zonas rurales para la educación básica (I y II ciclos); promover la educación ecológica, científica y tecnológica; y la desconcentración administrativa.

La nueva política impulsada a partir de 1995 se plantea un diagnóstico general del sistema educativo. Entre los temas señalados en este amplio diagnóstico están (Ministerio de Educación Pública, 1995):

- **El contexto internacional.** En el diagnóstico se plantea el reto del sistema educativo de contribuir para insertar al ciudadano costarricense en un mundo más globalizado.
- **Baja cobertura del sistema educativo.** Como problemas de la Educación Secundaria se señalan la baja cobertura, la repetición y deserción. En particular, se señalan dos fenómenos: primero, una cantidad importante de estudiantes que terminan el sexto año, no ingresan a la Educación Secundaria y, segundo, hay un fuerte porcentaje de deserción en los primeros años de la Educación Secundaria.
- **Problemas de calidad y eficiencia en la Educación Primaria.** Un grupo importante de estudiantes, al concluir la Educación Primaria, no está en capacidad de demostrar su dominio en Matemática, Español, Estudios Sociales y Ciencias. Una cuarta

parte de los estudiantes no logró el nivel mínimo en las pruebas de sexto grado en 1994. Adicionalmente, los resultados de estas pruebas fueron más deficientes en las regiones educativas rurales. En Educación Primaria también se señala el problema de la repetición, especialmente en el primer grado, donde el 18 por ciento de los niños repite el curso.

- **Problemas de calidad en la Educación Secundaria.** En 1994 en las Pruebas Nacionales de Bachillerato más de una tercera parte de los estudiantes no aprobó el examen de Matemática y el 13 por ciento no aprobó en Estudios Sociales. Adicionalmente, el diagnóstico menciona que el 61 por ciento de los estudiantes de undécimo año demostraron resultados de regulares a deficientes en la resolución de problemas y en lectura comprensiva.
- **Carencia de personal calificado.** El diagnóstico plantea la carencia de personal calificado en Educación Primaria y en Educación Secundaria. En este último nivel el 24 por ciento del personal eran “aspirantes o autorizados”, donde las carencias eran mayores en Matemática y Ciencias y en determinadas zonas.
- **Duración del curso y del tiempo lectivo.** El diagnóstico indicaba que Costa Rica ostentaba el dudoso privilegio de estar entre los países con el año lectivo más corto. El año escolar formalmente era de 169 días, pero solamente 120 días eran “efectivos”. Adicionalmente, la mayoría de las escuelas y de los colegios existen turnos dobles y en algunas instituciones con turnos triples, lo que limita la duración del tiempo lectivo por día.

Las principales políticas en materia educativa vigentes a partir de 1995 son:

- **Universalización de la Educación Preescolar y de la Educación Secundaria.** La nueva política educativa propuesta en 1995 pretendía llegar a una cobertura del 100 por ciento en la Educación Preescolar y la Educación Secundaria en el año 2005; es decir, en un período de 10 años.
- **Ampliación del curso y del tiempo lectivo.** La política impuso el objetivo de incrementar el ciclo lectivo a 180 días efectivos. En 1996 una resolución de la Sala Constitucional obligó al Ministerio de Educación Pública a cumplir con el *Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación*, que obliga a ciclos lectivos de 200 días. Este convenio había sido aprobado en 1966, pero no se había cumplido con sus disposiciones. El cumplimiento del fallo de la Sala Constitucional fue una tarea muy difícil para el Ministerio de Educación Pública por la fuerte oposición de las organizaciones gremiales de educadores. La negociación de un incentivo salarial para los educadores permitió la ampliación del ciclo lectivo.

En cuanto a la ampliación del número de horas que el estudiante permanece en la institución escolar no se ha avanzado en forma efectiva, porque la mayoría de las escuelas y colegios tienen dos turnos lectivos al día.

- **Ampliación del currículo escolar.** La política educativa se propuso:
 - ☒ **Informática Educativa.** Este programa había iniciado en la década de los ochenta en Educación Primaria y con la reforma se incorpora en la Educación Secundaria.
 - ☒ **Idioma extranjero.** La política se propuso que los estudiantes al concluir la Educación Secundaria dominaran uno o dos idiomas. En 1997 se incluyó el idioma Inglés en la Educación Primaria como materia básica.
- **Recursos y ampliación de la obligatoriedad de la educación.** En 1997 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional que estableció la obligatoriedad de la Educación Preescolar y de la Educación General Básica (hasta noveno año). Con esta reforma se amplió la obligatoriedad, pues anteriormente era solo para la Educación Primaria.

Adicionalmente, la misma reforma incluyó en el texto constitucional la obligación estatal de invertir al menos el 6 por ciento del PIB en educación, incluida la Educación Superior. Posteriormente, en el año 2010 la Asamblea Legislativa por medio de otra reforma constitucional aumentó de 6 a 8 por ciento del PIB el mínimo que el Estado debe invertir en educación. Ambas reformas constitucionales revelan el interés político de ampliar los recursos públicos destinados al sistema educativo público. Sin embargo, sobre esta mayor canalización de recursos al sistema educativo público es importante señalar tres aspectos. Primero, las reformas constitucionales no fueron acompañadas con una mayor dotación de recursos para el Gobierno Central. Por el contrario, este tiene fuertes dificultades para cumplir efectivamente el mandato constitucional, especialmente si se toma en cuenta que en 2012 los ingresos totales del Gobierno Central representaron el 14,4 por ciento del PIB y el pago de intereses el 2,1 por ciento del PIB. En la práctica ha existido un incremento de los recursos destinados al sistema educativo como se analizará más adelante, pero no siempre se ha cumplido con el objetivo establecido.

Segundo, no todos los recursos establecidos en el texto constitucional se destinan a los tres niveles que se analizan en este estudio (Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria), sino que también están incluidos otros gastos y entre ellos el más importante es el Fondo de la Educación Superior.

Tercero, en el contexto de la discusión de las reformas constitucionales se plantearon objetivos implícitos en materia de cobertura y calidad del sistema educativo, pero no existió ningún plan explícito con compromisos verificables sobre lo que se esperaba en materia de resultados del sistema educativo con los nuevos recursos. El objetivo planteado en 1995 en la *Política educativa hacia el Siglo XXI* era alcanzar una cobertura del 100 por ciento en la Educación Preescolar y la Educación Secundaria en el año 2005. Este no ha sido alcanzado plenamente todavía en 2013.

- **Apoyo a los centros educativos en zonas pobres.** En el marco de la *Política educativa hacia el Siglo XXI* en 1994 se estableció el Programa para el mejoramiento de las condiciones de educación y vida en comunidades urbano-marginales (PROMECUM). El objetivo de este programa es mejorar la calidad de la educación de escuelas de Educación Primaria situadas en zonas pobres. El programa incluye tres componentes: Primero, equipos interdisciplinarios, compuestos por un psicólogo, un orientador y un trabajador social para apoyar la labor educativa de los centros de educación. Segundo, el reforzamiento de las instituciones con docentes tutores, denominados hoy facilitadores curriculares, que apoyan o guían el trabajo del resto de educadores. Tercero, docentes recuperadores, que ejecutan la recuperación académica integral de estudiantes.

Una evaluación de PROMECUM realizada por el Departamento de Estudios e Investigación Educativa del Ministerio de Educación Pública (Jiménez, 2010) concluye que el hecho de que un centro educativo pertenezca a PROMECUM no garantiza que su rendimiento académico (porcentaje de aprobados, aplazados, reprobados) sea superior al ofrecido en épocas anteriores a la existencia del programa, ni que sea mejor al rendimiento académico observado en una escuela “similar” que no está dentro de este proyecto, esto último dentro de una metodología de “cuasi-experimento”.

- **Ampliación de las alternativas de educación para jóvenes y adultos.** Dentro del Ministerio de Educación existe un conjunto de opciones educativas para personas jóvenes y adultas. En algunos casos se trata de programas nuevos establecidos a partir de 1995 y en otros casos son programas de períodos anteriores que se mantienen con su formato inicial o reestructurado. El común denominador de estas ofertas es el acercamiento a la comunidad y al centro de trabajo de los estudiantes, la flexibilidad en las opciones de salida académica o técnica, en la aprobación o acreditación de cursos y en la incorporación de acceso a la tecnología. Los principales programas son:
 - ☒ **Educación abierta.** Esta modalidad incluye el autoaprendizaje e incluye alfabetización, el I, II y III ciclo de la Educación General Básica Abierta, el IV Ciclo a distancia y el Bachillerato por Madurez.
 - ☒ **Centros Integrados de Educación de Jóvenes y Adultos (CINDEA).** Estos centros permiten que personal docente se desplace a atender comunidades de acceso difícil. Los programas son flexibles, se adaptan a las características e intereses de la población e incluyen los diversos ciclos lectivos.
 - ☒ **Escuelas y colegios nocturnos.**
 - ☒ **Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC)** Estos centros educativos ofrecen cursos libres y carreras de técnico medio para egresados o bachilleres de Educación Secundaria.

- **Programas de becas y transferencias condicionadas.** La ampliación de la oferta educativa es un elemento importante para mejorar las condiciones educativas. Sin embargo, la ampliación de la oferta educativa no es suficiente, porque se necesita crear o estimular la demanda por los servicios educativos. Para movilizar esta demanda los Gobiernos han usado tradicionalmente las becas como instrumento y, más recientemente las transferencias condicionadas. Este ha sido el caso de Costa Rica. Previo a la implementación de los actuales programas de transferencia habían existido otras iniciativas de becas, por ejemplo Bonedu, establecido en 1993. En el período en estudio han existido dos iniciativas en este campo:

- ☒ **FONABE.** El Fondo Nacional de Becas (FONABE) fue creado en 1997 para conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos para contribuir en la disminución del porcentaje de deserción en el sistema educativo nacional.

- ☒ **Avancemos (2006).** FONABE administró el programa de becas para Educación Primaria y Educación Secundaria hasta octubre de 2008. A partir de esta fecha, FONABE siguió administrando las becas de para Educación Primaria y el Programa Avancemos, encargado de administrar las transferencias condicionadas para los estudiantes de Educación Secundaria, fue trasladado al Instituto Mixto de Ayuda Social.

El Programa Avancemos es un programa social de carácter selectivo que otorga una transferencia monetaria a las familias pobres o vulnerables con el fin de promover la permanencia y reinserción de los estudiantes en el sistema educativo formal.

En teoría, el Programa realiza una transferencia monetaria condicionada a la asistencia del joven en estado de pobreza al colegio. Al inicio del programa también se estableció la condición de que el beneficiario debía someterse a una valoración general de su salud en la Caja Costarricense de Seguro Social, pero el cumplimiento de este último requisito en la práctica no se realiza; por lo tanto, más bien, estamos ante un programa tradicional de becas. Incluso, al programa le ha resultado difícil verificar la asistencia de los beneficiarios a los centros educativos.

En un informe emitido por la Contraloría General de la República se concluye que el programa tiene importantes deficiencias, entre las cuales se menciona: primero, no hay un seguimiento claro de que los beneficiarios estén asistiendo a los centros educativos; en 2011 el programa no podía establecer a cuál colegio estaba asistiendo cerca del 6 por ciento de los beneficiarios. Segundo, la condicionalidad relacionada con la salud del todo no se cumple. Los administradores del programa aducen que la Caja Costarricense del Seguro Social no tiene capacidad para otorgar los servicios de salud requeridos por el programa.

Tercero, los mecanismos de selección de los beneficiarios no se aplican en forma eficiente y actualizada. Cuarto, el Ministerio de Educación Pública no ha realizado una evaluación para determinar el impacto del programa sobre los niveles de deserción (Contraloría General de la República, 2012).

En un trabajo de investigación Arce mediante un modelo econométrico llega a la conclusión que en el 2007 la condición de ser población beneficiario del Programa Avancemos o de FONABE, aumentaba la probabilidad de asistir a un centro educativo. Sin embargo, también llegó a la conclusión que los beneficiarios de estos programas tenían menor probabilidad de éxito de ganar el curso (Arce, 2009). Este estudio se realizó en una etapa temprana del desarrollo del programa Avancemos y, como lo manifiesta la Contraloría General de la República, el Ministerio de Educación Pública no ha evaluado de la eficacia del programa para lograr el objetivo de reducir la deserción. Tampoco se ha realizado una evaluación de costo-beneficio.

4. LOS RESULTADOS DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE

En esta sección se presenta una cuantificación de los resultados o productos del sistema educativo que son susceptibles de medir con las estadísticas tradicionales en cuanto a número de estudiantes atendidos, la cobertura porcentual, la deserción, los estudiantes que concluyen la Educación Secundaria y obtiene el Bachillerato.

La cantidad de estudiantes atendidos por el sistema educativo se mide por medio de la matrícula inicial según las estadísticas del Ministerio de Educación. La cobertura corresponde al porcentaje de la matrícula inicial con respecto a la población en edad de asistir al nivel correspondiente, de acuerdo con las estadísticas demográficas del país. Este indicador de cobertura no toma en cuenta las situaciones de rezago o repetición, tanto es así que para el caso de la Educación Primaria este indicador es mayor al 100 por ciento, porque dentro de la matrícula inicial pueden existir estudiantes que asisten a este nivel y tienen edades mayores a las que corresponderían debido a rezagos o repetición de los ciclos escolares.

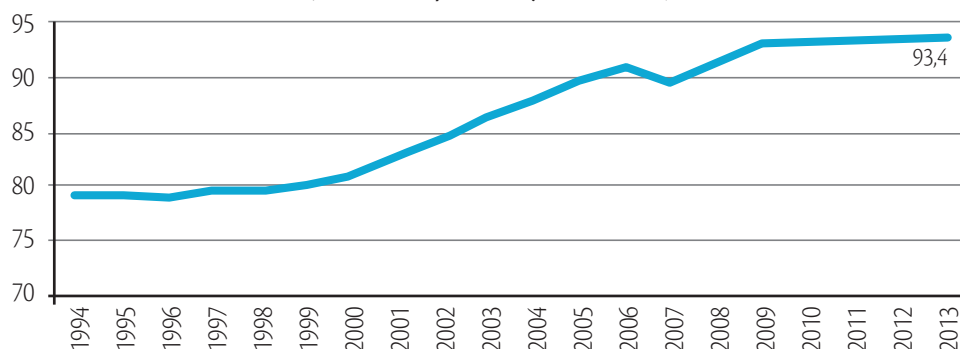
A continuación se presentan los principales indicadores de resultados o productos del sistema educativo en el período 1994-2013.

- **Población atendida.** La población en edad de asistir al sistema educativo (Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria) en 2013 fue de un millón de personas. La población efectivamente atendida por el sistema educativo medida según la matrícula inicial en el año 2013 fue de 935.000 personas (832.000 en el

sector público y 103.000 en la educación privada y subvencionada), lo cual corresponde al 93,4 por ciento de la población en edad de asistir a los centros educativos.

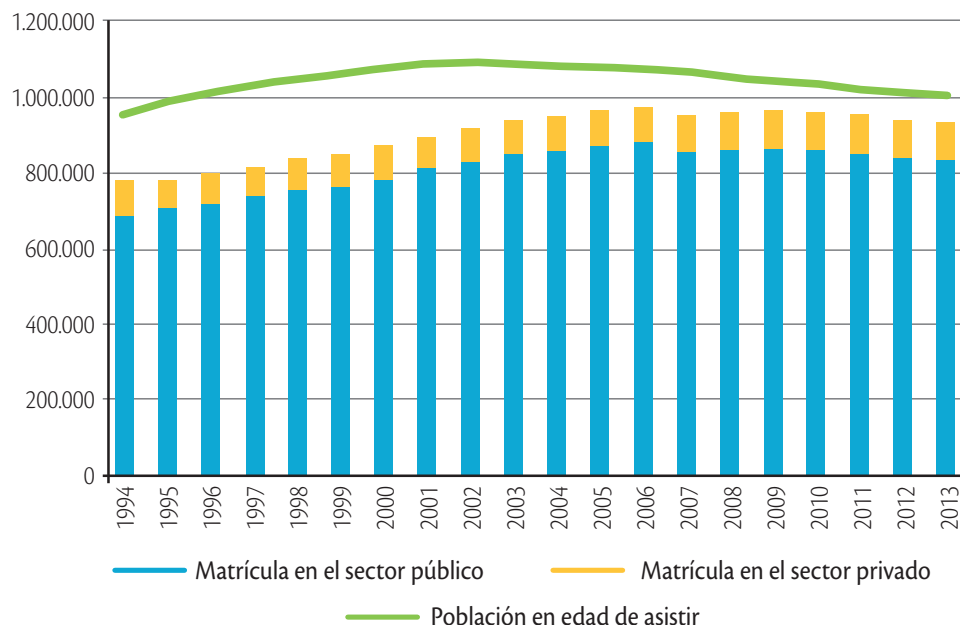
- **Ampliación de la cobertura.** Costa Rica ha incrementado la cobertura del sistema educativo en el período 1994-2013. Para todo el sistema educativo la cobertura era del 79 por ciento en 1994 y se incrementó hasta el 93,4 por ciento en el 2013 (Gráfico 3).

Gráfico 3
COBERTURA PORCENTUAL DE LOS TRES NIVELES EDUCATIVOS, 1994-2013
 (Preescolar, primaria y secundaria)



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

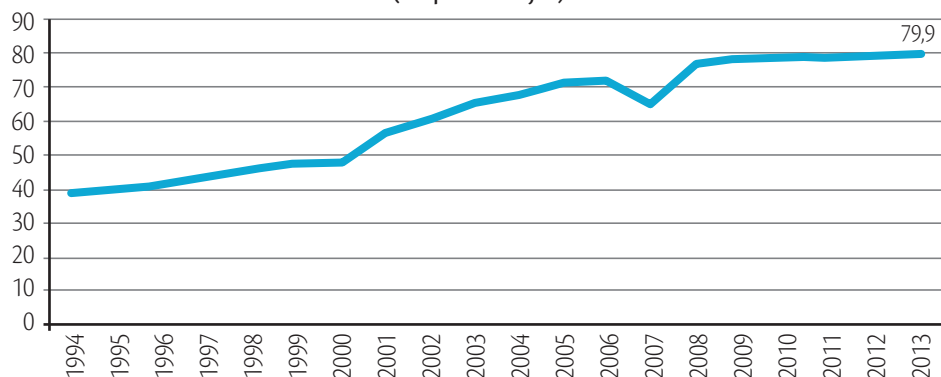
Gráfico 4
POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTIR Y MATRÍCULA INICIAL EN LOS TRES NIVELES EDUCATIVOS, 1994-2013



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

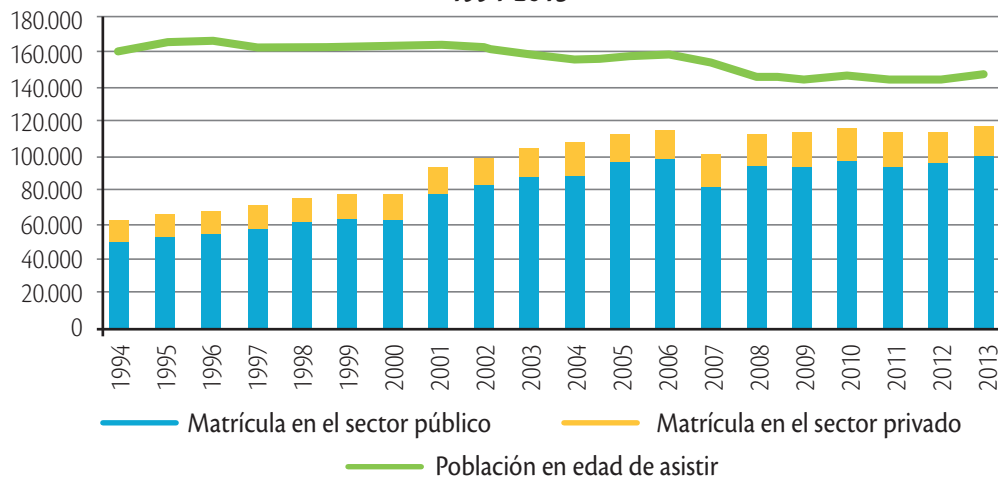
- La ampliación de la cobertura ha ocurrido en Educación Preescolar y en Educación Secundaria. La cobertura del sistema educativo se incrementó en la Educación Preescolar y en la Educación Secundaria. En la Educación Primaria la cobertura ha disminuido, pero hay que tomar en cuenta que este indicador ha estado por encima del 100 por ciento, lo cual más bien refleja el fenómeno del retraso en las edades a que asisten los niños en este nivel ocasionado por un ingreso tardío al sistema educativo o por la repetición de algún curso lectivo. Al disminuir la repetición del curso lectivo en el período en estudio, entonces el indicador de cobertura numéricamente señala una disminución (Gráficos 5, 7 y 9).

Gráfico 5
COBERTURA DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, 1994-2013
 (en porcentajes)



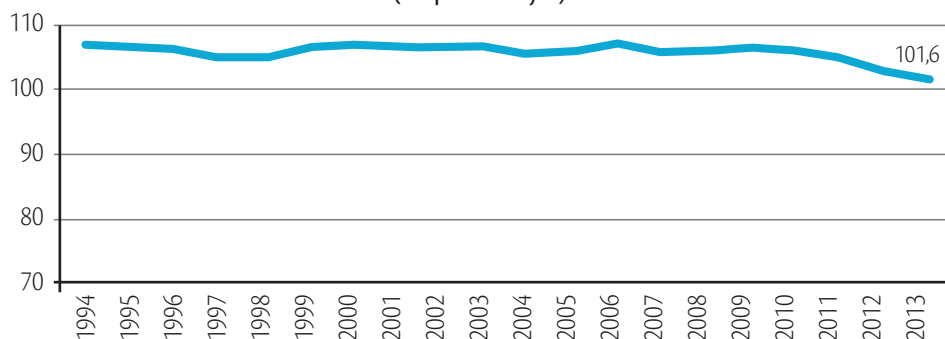
Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

Gráfico 6
POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTIR Y MATRÍCULA INICIAL EN LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, 1994-2013



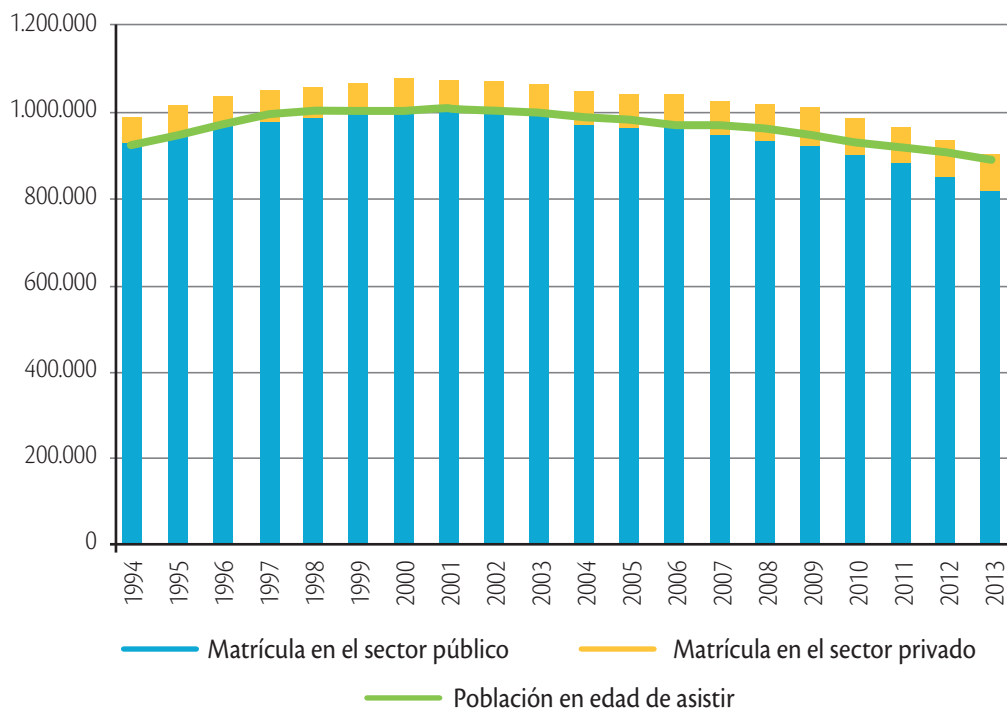
Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

Gráfico 7
COBERTURA DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, 1994-2013
 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

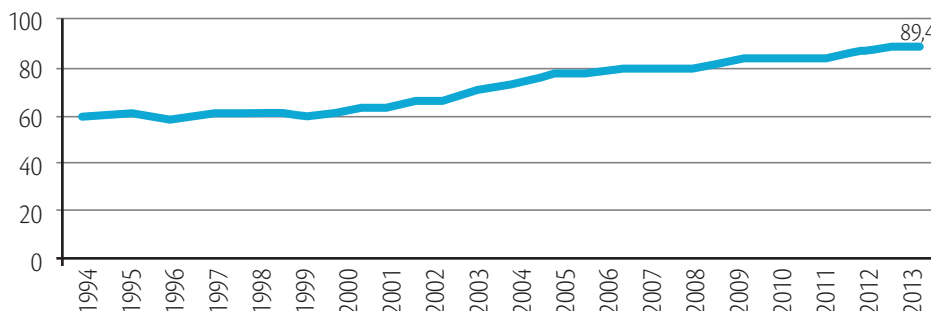
Gráfico 8
POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTIR Y MATRÍCULA INICIAL EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA, 1994-2013



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

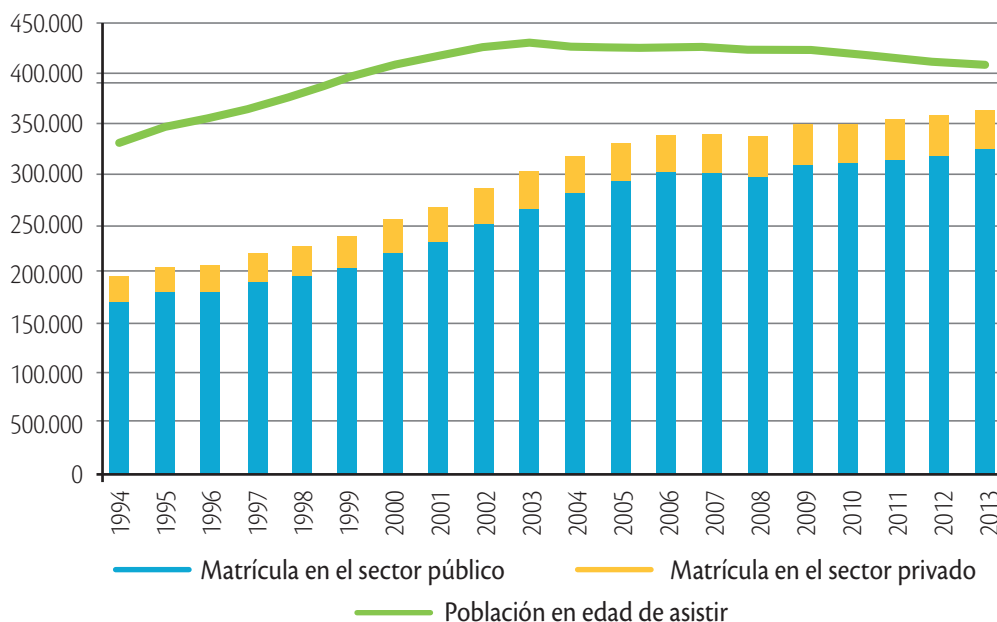
- La menor presión demográfica ha contribuido al aumento de la cobertura del sistema educativo. En general, en el período en estudio se ha reducido el crecimiento de la población en edad de asistir al sistema educativo e incluso su tasa de crecimiento ha llegado a ser negativa. En todo el período de análisis la población en edad de asistir a la Educación Preescolar y a la Educación Primaria ha tenido tendencia a disminuir. La población en edad de asistir a la Educación Secundaria disminuyó en el período 2006-2013 (Gráficos 6, 8 y 10).

Gráfico 9
COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1994-2013
 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

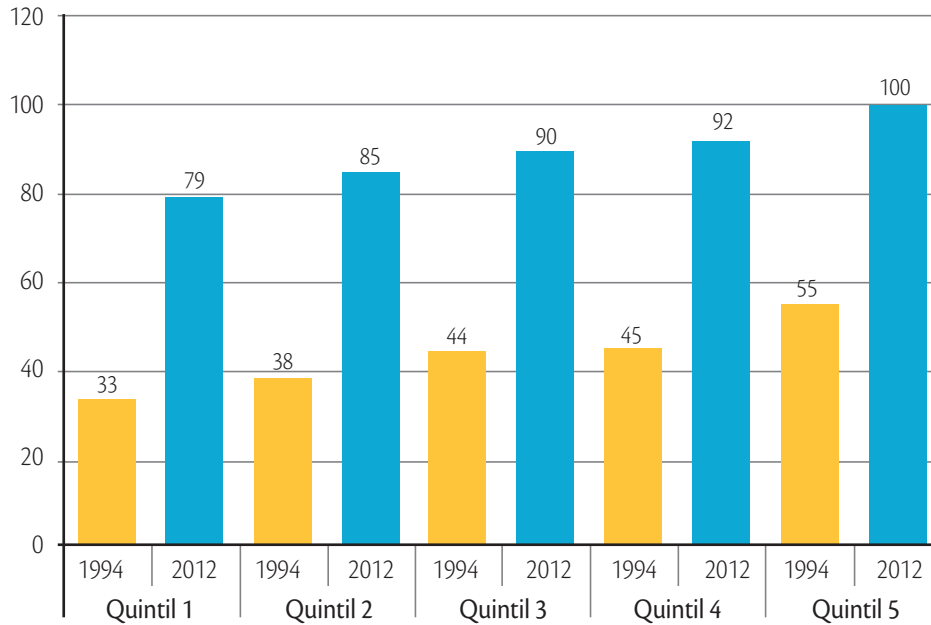
Gráfico 10
POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTIR Y MATRÍCULA INICIAL EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1994-2013



Fuente: Ministerio de Educación Pública e INEC.

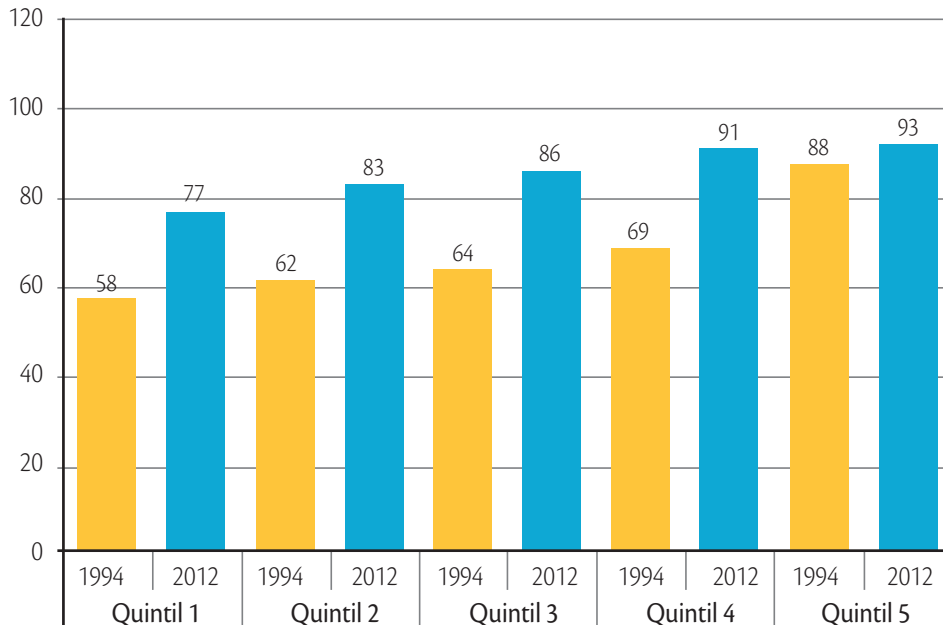
- **El Sistema Educativo en los niveles de Educación Preescolar y Educación Secundaria ha incrementado la matrícula inicial en términos absolutos.** En la Educación Preescolar la matrícula ha mostrado un incremento absoluto a pesar de la reducción de la población en edad de asistir a este nivel. En el período 2006-2013 la matrícula inicial en Educación Secundaria aumentó a pesar de la disminución de la población en edad de asistir en este nivel educativo (Gráficos 6 y 10).
- **En el primer período (1994-2006) la expansión de la cobertura sistema educativo fue más rápida que en el período reciente (2006-2013).** En el segundo período la cobertura porcentual del sistema educativo continuó aumentando, pero a un ritmo más lento, a pesar de la disminución absoluta de la población en edad de asistir al sistema educativo. En particular esto ocurrió en los niveles educativos con menor cobertura: Educación Preescolar y Educación Secundaria. Hipotéticamente esto podría estar ocurriendo debido a las dificultades y costos crecientes de incorporar al sistema educativo nuevas poblaciones con mayor dificultad en cuanto a mayor dispersión geográfica, peores condiciones de pobreza y menor interés en la educación (Gráficos 5 y 9).
- **El incremento de la cobertura del sistema educativo ocurrió en los estudiantes procedentes de diferentes quintiles de ingreso.** El incremento de la cobertura en la educación preescolar ocurrió en todos los quintiles de hogares ordenados según su nivel de ingreso y en el caso de la cobertura de la Educación Secundaria la intensidad del incremento fue mayor en los cuatro primeros quintiles más pobres (Gráficos 11 y 12).
- **En Educación Primaria disminuyó la deserción interanual y la repetición del curso.** Durante el período bajo análisis se redujo la tasa de deserción interanual y la repetición del curso lectivo en la Educación Primaria. Como ya se explicó, esto ayudó a disminuir el atraso de los niños en el sistema educativo (Gráfico 13).
- **En la educación secundaria hay avances en la disminución deserción interanual y la repetición del curso lectivo principalmente al inicio del período en estudio.** La tasa de deserción interanual y la tasa de repetición se redujo entre los años 1994 y 2000. Sin embargo, después del 2000 la tasa de deserción se mantiene relativamente estable y ha existido una tendencia al aumento de la tasa de repetición. Estos resultados de deserción y repetición del curso deben interpretarse en un contexto de un sistema que ha aumentado la cobertura educativa en los sectores con mayores dificultades socio-económicas (Gráfico 14).

Gráfico 11
COBERTURA DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR SEGÚN QUINTIL DEL HOGAR,
 (en porcentajes)



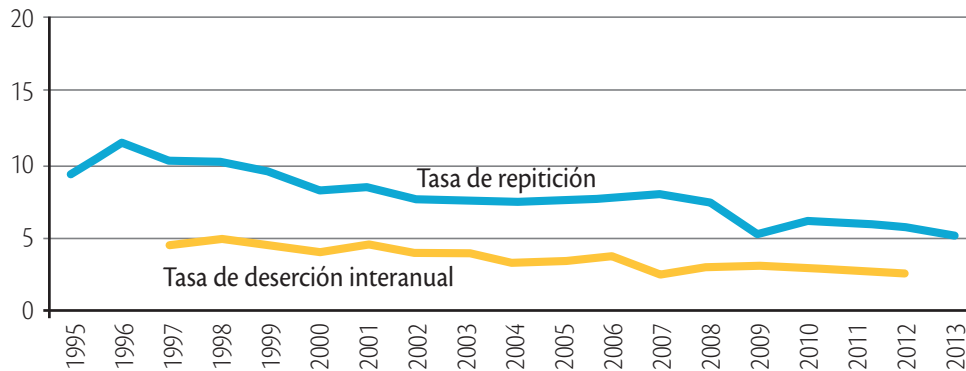
Fuente: Elaboración propia con información del INEC.

Gráfico 12
COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SEGÚN QUINTIL DEL HOGAR,
 (en porcentajes)



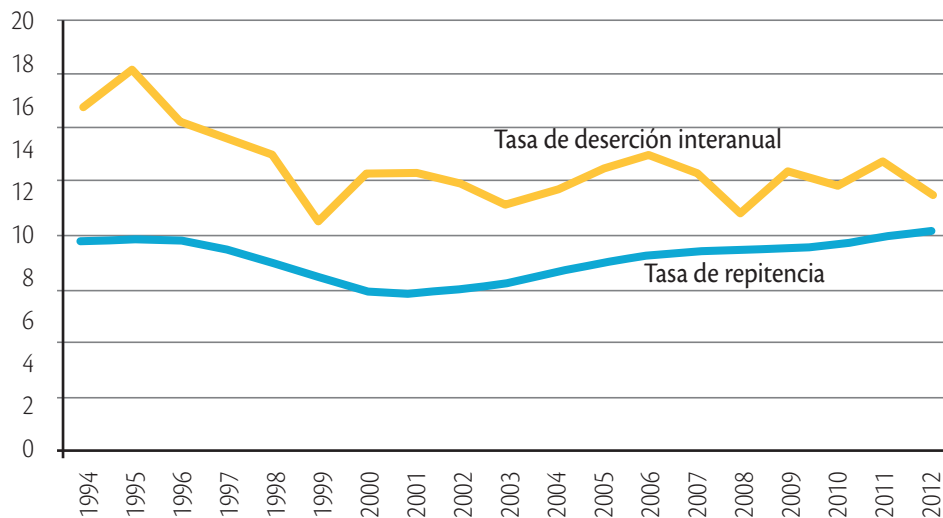
Fuente: Elaboración propia con información del INEC.

Gráfico 13
TASA DE REPETICIÓN Y DESERCIÓN INTERANUAL EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA, 1995-2013
 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 14
TASA DE REPETICIÓN Y DESERCIÓN INTERANUAL EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, 1994-2012
 (en porcentajes)

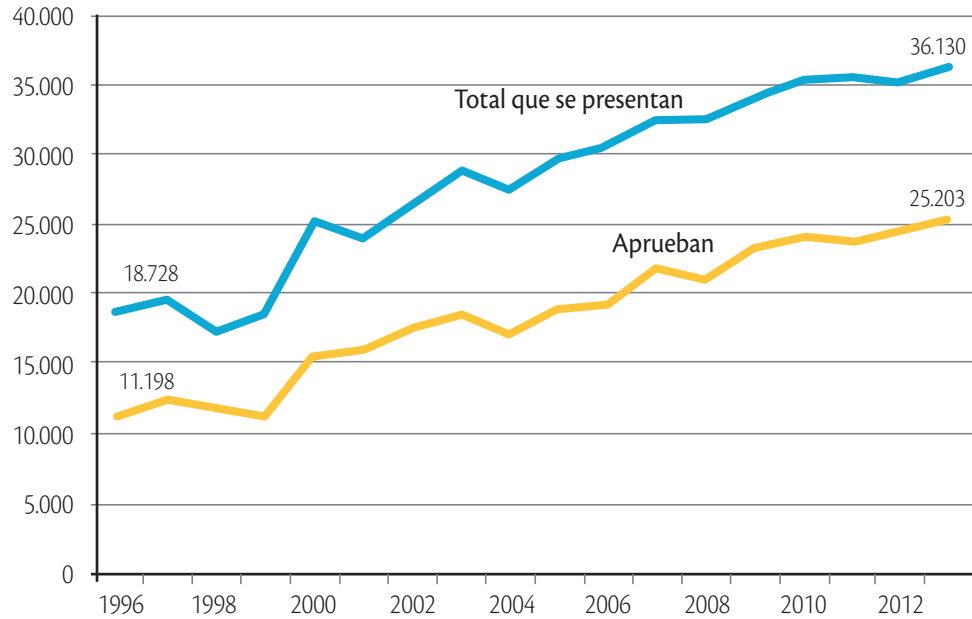


Fuente: Ministerio de Educación Pública.

- Se incrementó el número de estudiantes que se presentan y aprueban el Bachillerato. Entre 1994 y 2013 prácticamente se duplicó el número de estudiantes que se presentan a realizar las Pruebas de Bachillerato (concluyen la Educación Secundaria) y los que las aprueban. El porcentaje de estudiantes que obtienen el título de Bachillerato con respecto a la población en edad de hacerlo ha aumentado desde un 16 por ciento en 1996 hasta un 30 por ciento en el 2013 (Gráficos 15 y 16).

Gráfico 15

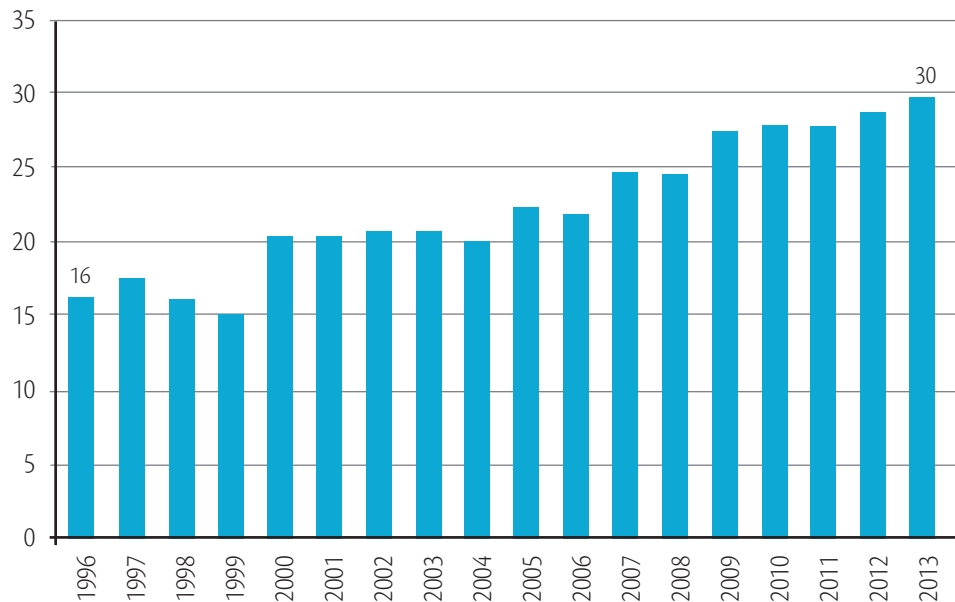
NÚMERO DE ESTUDIANTES QUE PRESENTAN Y APRUEBAN BACHILLERATO, 1996-2012



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 16

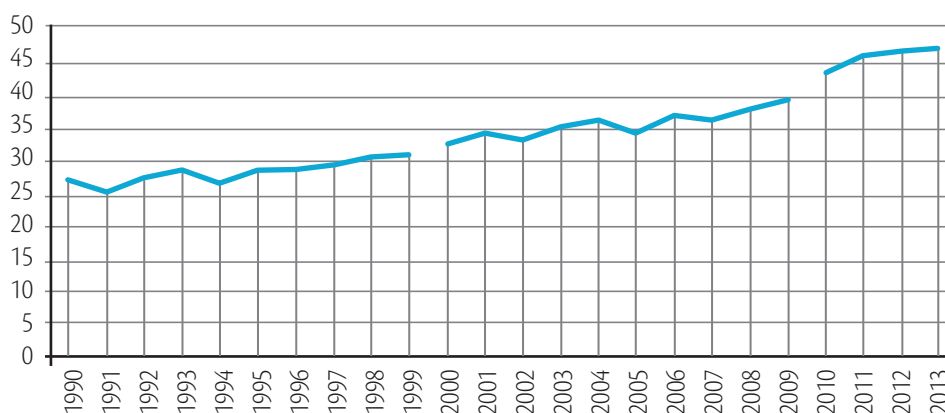
**ESTUDIANTES QUE APRUEBAN EL BACHILLERATO
CON RESPECTO A LA POBLACIÓN EN EDAD DE PRESENTARSE, 1996-2013
(en porcentajes)**



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

- **Más de la mitad de los jóvenes no concluye la Educación Secundaria.** La expansión de la cobertura de la Educación Secundaria ha incrementado la proporción de jóvenes que concluyen este nivel educativo. En 1994 solo cerca de una cuarta parte de los jóvenes (18 a 22 años) había concluido este nivel y en 2013 lo había hecho el 47 por ciento. Si bien es un aumento muy significativo, todavía hay un grupo muy importante de jóvenes que no concluye del todo la Educación Secundaria (deserción interanual y entre años) o que lo hace con un rezago muy fuerte (Gráfico 17).

Gráfico 17
JÓVENES ENTRE 18-22 AÑOS DE EDAD QUE TIENEN AL MENOS SECUNDARIA CONCLUIDA, 1990-2013

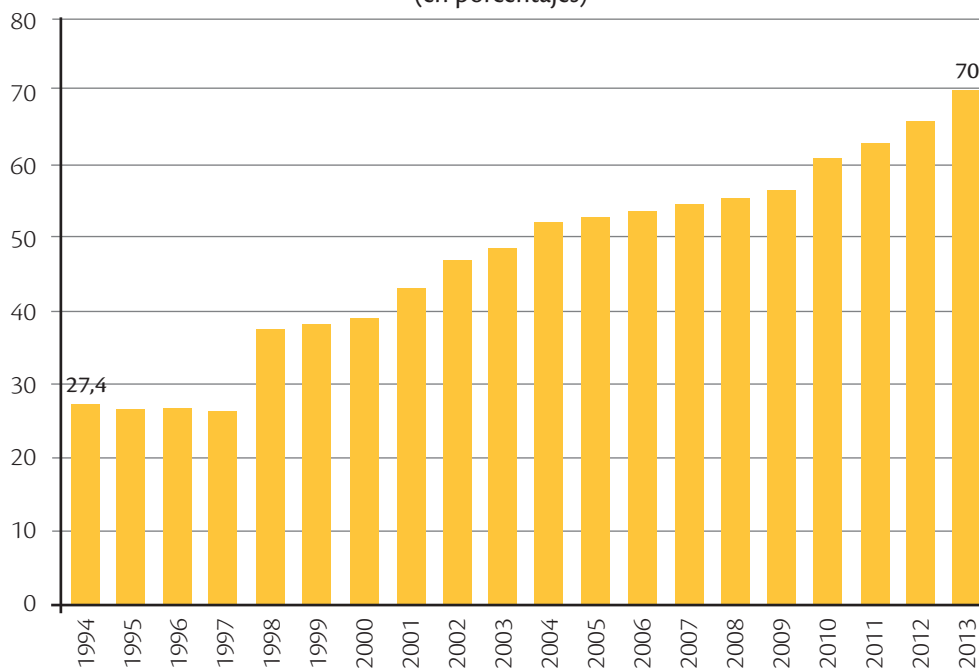


* Los períodos 1990-1999, 2000-2009 y 2010-2013 se muestran separados por cambios metodológicos en las encuestas que no permiten su estricta comparabilidad.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM 1990-2009 y ENAHO 2010-2012.

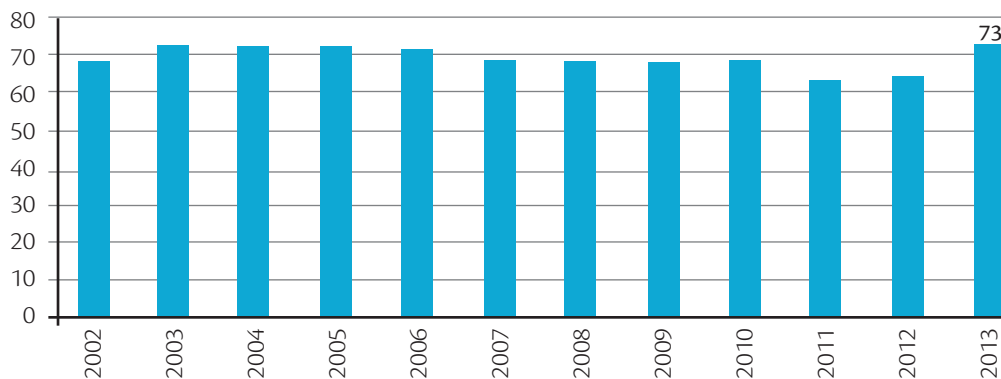
- **Nuevas materias en el currículo escolar.** En el período bajo estudio destaca la ampliación del Programa Nacional de Informática Educativa en la Educación Primaria que pasó de una cobertura de menos de 30 por ciento de los estudiantes en 1994 al 70 por ciento en el 2013. (Gráfico 18) Además, en este período se introdujo el programa de Informática en la Educación Secundaria, al cual están incorporados el 73 por ciento de los estudiantes (Gráfico 19). Otra materia incorporada es el segundo idioma en Educación Preescolar y Educación Primaria. En el primero de los casos cubre el 18 por ciento de la matrícula y el 88 por ciento en el segundo caso (Gráfico 20).

Gráfico 18
**COBERTURA DE PROGRAMA NACIONAL DE INFORMÁTICA EDUCATIVA
 EN EDUCACIÓN PRIMARIA, 1994-2013**
 (en porcentajes)



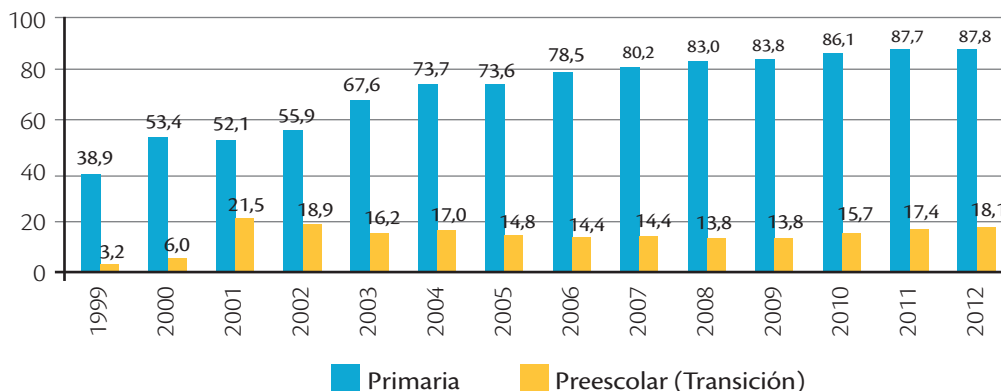
Fuente: Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE MEP-FOD) y Unidad de Evaluación, Fundación Omar Dengo (2014). Informe de Estadísticas del PRONIE MEP-FOD al 31 de diciembre de 2013. Fundación Omar Dengo, San José.

Gráfico 19
**COBERTURA DE PROGRAMA NACIONAL DE INFORMÁTICA EDUCATIVA
 EN EDUCACIÓN SECUNDARIA, 2002-2013**
 (en porcentajes)



Fuente: Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE MEP-FOD) y Unidad de Evaluación, Fundación Omar Dengo (2014). Informe de Estadísticas del PRONIE MEP-FOD al 31 de diciembre de 2013. Fundación Omar Dengo, San José.

Gráfico 20
COBERTURA DEL SEGUNDO IDIOMA EN PREESCOLAR Y PRIMARIA, 1999-2012
 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

De todo lo anterior se obtienen varias conclusiones. Primero, si se mide la producción o los resultados del sistema educativo costarricense por medio la cobertura de la población en edad de asistir a los diferentes ciclos educativos se puede observar que en el período 1994-2013 hay un incremento importante que ocurre después de un período (1980-1994) de reducciones o incrementos muy lentos en la cobertura del sistema educativo. Es decir, desde mediados de la década de los 90 hay una reactivación de la actividad del sistema educativo.

Segundo, los incrementos de la cobertura han ocurrido en términos generales, principalmente en el nivel de Educación Preescolar y en la Educación Secundaria, por una mezcla de aumentos en la cantidad absoluta de estudiantes atendidos y de una disminución del crecimiento demográfico en los grupos en edad de ser atendidos.

Tercero, el período estudiado se puede dividir en dos períodos: 1994-2006 y 2006-2013.

En el primero los incrementos en las coberturas ocurrieron con mayor velocidad que en el segundo. Es este aspecto debe tenerse en cuenta, que a medida que se avanza en otorgar cobertura educativa, se vuelve más costoso otorgar los servicios educativos a la población no cubierta.

Cuarto, si bien es cierto que el país ha avanzado en la cobertura educativa, todavía no se logra la universalización de la Educación Preescolar y de la Educación Secundaria, tal como se pretendía alcanzar en el 2005 en las *Políticas Educativas hacia el Siglo XXI*.

5. LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE

En la sección anterior se hizo una descripción cuantitativa de los resultados del sistema educativo. No obstante, queda la pregunta sobre la calidad de sistema educativo. ¿Qué tanto valor agregado tiene el sistema educativo en términos de conocimiento, valores, comportamientos, socialización, etc? En realidad la medición de la calidad educativa puede ser muy compleja en vista de que la calidad no siempre está bien definida y no es susceptible de fácil medición. En el caso costarricense no existe una definición oficial cuáles son los estándares o niveles de calidad que se aspiran obtener en el sistema educativo. Esto dificulta la evaluación de la calidad del sistema educativo.

Se puede recurrir a tres fuentes de evaluaciones externas a los maestros para obtener indicadores de calidad: las Pruebas Nacionales del Ministerio de Educación (en particular, las Pruebas de Bachillerato), el Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) y las pruebas piloto realizadas el amparo del *Proyecto de Competencias Siglo XXI*.

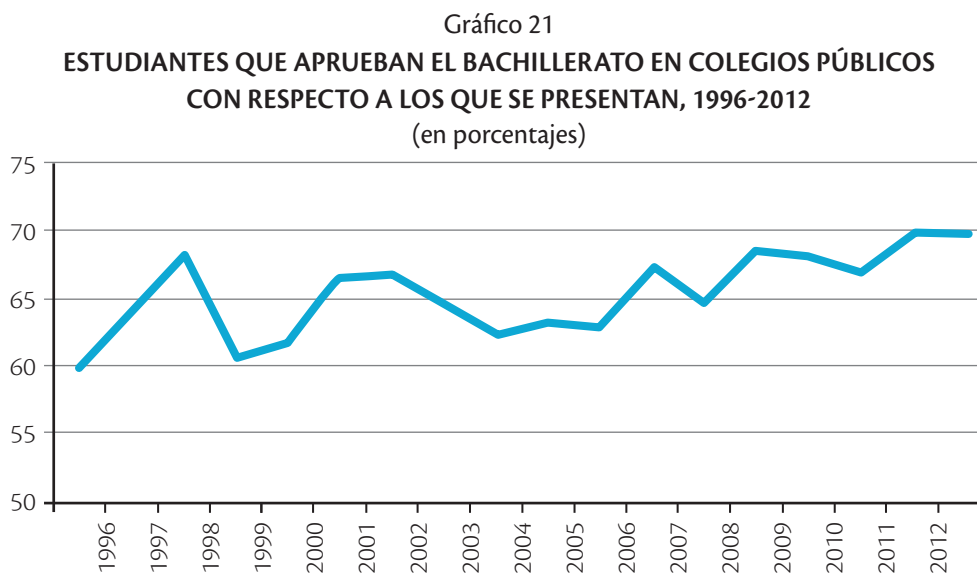
Resultados de las pruebas de bachillerato

Hay dos tipos de pruebas realizadas por el Ministerio de Educación. En primer lugar están las pruebas de diagnóstico realizadas en sexto y noveno año. El segundo tipo de pruebas del Ministerio de Educación son las de Bachillerato aplicadas a quienes aprueban el onceavo año en Educación Académica) o el duodécimo años en Educación Técnica. Estas pruebas evalúan conocimientos en varias materias: Español (mediante dos pruebas, una de redacción y ortografía y otra de gramática y literatura), Estudios Sociales, Educación Cívica, Ciencias (el estudiante escoge entre Biología, Química o Física), Matemática e idioma extranjero (Inglés o Francés). La nota de “Bachillerato” está compuesta por un promedio de las “notas de presentación” (notas obtenidas en el IV Ciclo Diversificado) que pondera el 40 por ciento y el resultado obtenido en la Prueba de Bachillerato que pondera un 60 por ciento. La nota mínima de aprobación es de 70 en el promedio mencionado.

Los principales hallazgos con respecto al bachillerato son los siguientes:

- **Una proporción creciente de los estudiantes aprueban el Bachillerato en los colegios públicos.** En el período 1996-2012 ha existido una tendencia creciente en el porcentaje de estudiantes que aprueban el Bachillerato (promedio entre la Prueba de Bachillerato y los promedios obtenidos en el Ciclo Diversificado). A mediados de la década de los noventa este porcentaje era del 60 por ciento y en 2012 había alcanzado el 70 por ciento. Sin embargo, debe tenerse presente que no

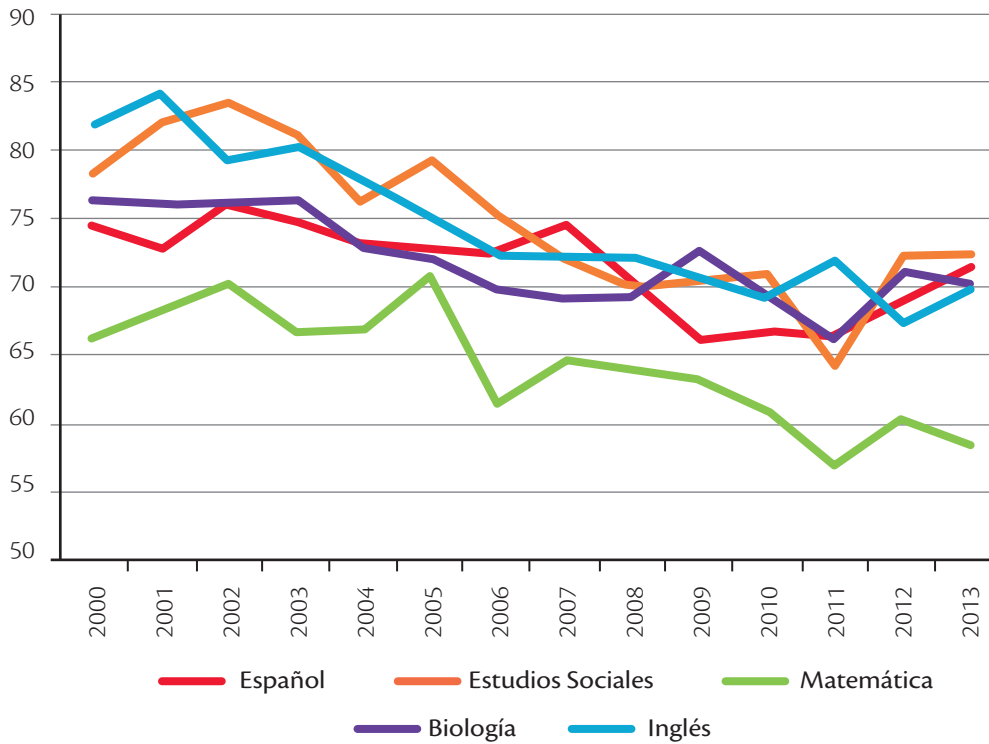
necesariamente las pruebas ejecutadas en este período son comparables en su grado de dificultad (Gráfico 21).



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

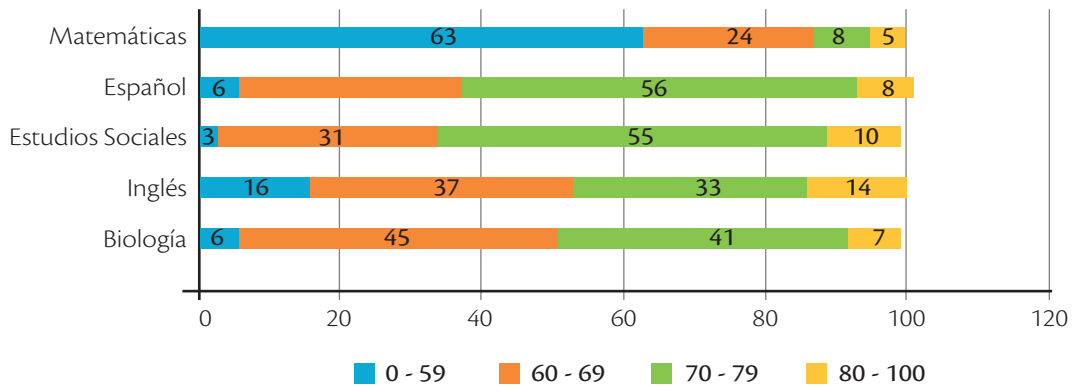
- **La nota promedio obtenida por los estudiantes de los colegios públicos en las Pruebas de Bachillerato en las diferentes materias ha sido decreciente.** En el período 2000-2013 hay una tendencia decreciente en la nota promedio obtenida por los estudiantes de los colegios públicos en las Pruebas de Bachillerato de las diferentes materias (Gráfico 22).
- **En los años recientes el estudiante promedio apenas supera la nota mínima de la prueba e incluso está por debajo.** A partir del año 2008 los promedios en las diferentes materias se sitúan en torno o por debajo de la nota de 70. La nota promedio en la prueba de Matemática ha estado generalmente en todo el período por debajo de 70, e incluso en 2011 y 2013 por debajo de 60 (Gráfico 22).
- **Hay una amplia cantidad de colegios públicos cuyo estudiante promedio no supera la nota de 70 en varias materias de las Pruebas de Bachillerato.** Para el año 2013 el 84 por ciento de los estudiantes que se presentaron a las Pruebas de Bachillerato estaba en colegios cuya nota promedio en Matemática fue menor a 60. Esto ocurrió para el 53 por ciento de los estudiantes en Inglés, el 51 por ciento de los estudiantes en Biología, el 37 por ciento de los estudiantes en Español y el 34 por ciento de los estudiantes en Estudios Sociales (Gráfico 23).

Gráfico 22
NOTA PROMEDIO EN EL EXAMEN DE BACHILLERATO EN COLEGIOS PÚBLICOS, 2000-2013
 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 23
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COLEGIOS SEGÚN NOTA PROMEDIO EN BACHILLERATO EN 2013
 (el porcentaje según el número de estudiantes presentados por colegio)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

- **El sistema educativo no obtiene todo el provecho posible de las pruebas de bachillerato.** Las pruebas de bachillerato juegan un papel en lograr cierto control sobre el cumplimiento efectivo de los programas curriculares por parte de los docentes y ejercen cierta presión en los estudiantes que deben cumplir exámenes importantes en la conclusión de la Educación Secundaria. Sin embargo, al nivel de las instituciones educativas o de las regiones no se utiliza en forma intensa los resultados de las Pruebas de Bachillerato para evaluar, retroalimentar e incentivar a los integrantes del proceso educativo.

Informe PISA

El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés: Program for International Student Assessment) evalúa competencias. La prueba busca conocer en qué medida los estudiantes de 15 años han adquirido conocimientos y habilidades relevantes para participar activa y plenamente en la sociedad moderna. La prueba se realiza en tres ámbitos: Lectura, Matemática y Ciencias. La primera vez que se aplicó fue en el año 2000 y se efectúa cada tres años. Costa Rica participó en 2009 y 2012. Lo importante de estas pruebas es que permiten hacer una comparación del sistema educativo local con el de otros países.

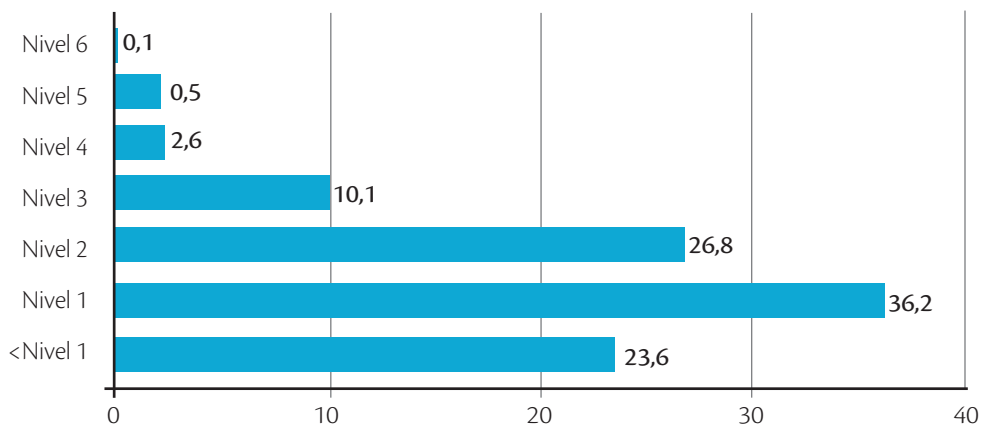
En este estudio se utilizará el informe del año 2012, donde participaron 65 países, 8 de ellos latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

Las principales conclusiones sobre la participación del país en el Informe de PISA son las siguientes:

- **La importancia de la participación.** El solo hecho de participación de Costa Rica en el informe PISA es importante, porque permite evaluar nuestro sistema educativo con respecto a otros países y generar información, investigación y discusión pública en torno a las políticas educativas.
- **Los resultados revelan importantes deficiencias del sistema educativo:**
 - ❏ **Matemática.**
 - El 60 por ciento de los estudiantes costarricenses evaluados, están por debajo del nivel 2; esto quiere decir que no pueden usar fórmulas básicas, procedimientos o reglas para resolver problemas. El estudiante promedio se ubica en esta categoría.
 - Costa Rica ocupó el lugar 56 de los 65 países participantes y el lugar 4 de los ocho países latinoamericanos participantes (Gráfico 24).

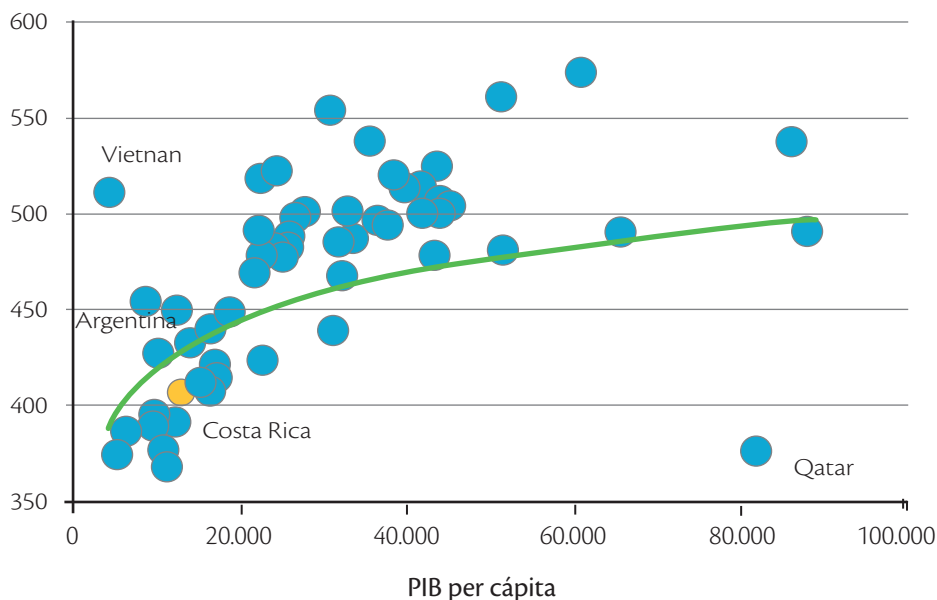
- La posición de Costa Rica está por debajo del promedio de países con ingreso per cápita similar. Por ejemplo, Vietnam y Argelia con menores niveles de ingresos per cápita lograron mejores resultados (Gráfico 25).

Gráfico 24
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DEL RESULTADO DE LOS ESTUDIANTES COSTARRICENSES EN LA PRUEBA DE MATEMÁTICAS DE PISA, 2012
 (el porcentaje según el número de estudiantes presentados por colegio)



Fuente: Informe del Programa Interanual para la Evaluación de estudiantes (PISA).

Gráfico 25
PUNTUACIÓN PROMEDIO EN LA PRUEBA DE PISA DE MATEMÁTICAS POR PAÍS, 2012

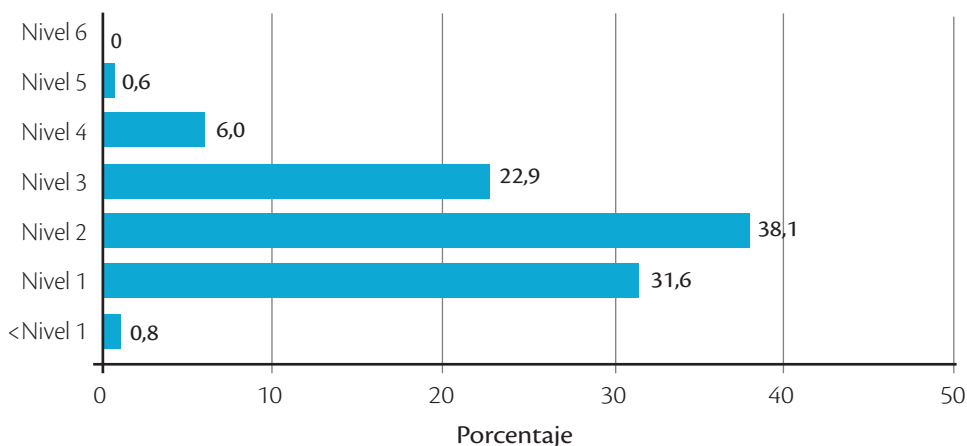


Fuente: Informe del Programa Interanual para la Evaluación de estudiantes (PISA).

☒ Lectura.

- El 32 por ciento de los estudiantes costarricenses están por debajo del nivel 2; esto indica que no pueden identificar la idea principal de un texto, entender relaciones o inferir información que no está directamente en el texto (Gráfico 26).

Gráfico 26
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DEL RESULTADO DE LOS ESTUDIANTES COSTARRICENSES EN LA PRUEBA DE LECTURA DE PISA, 2012

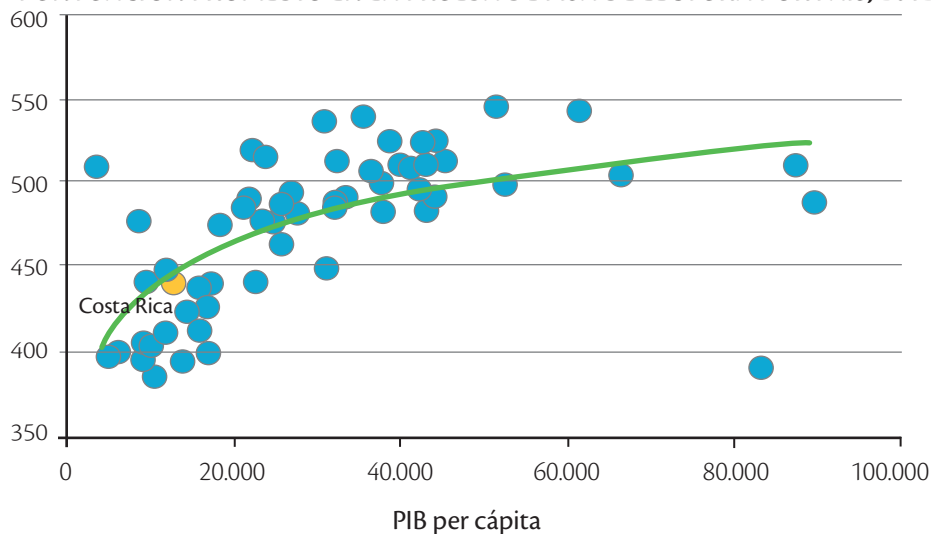


Fuente: Informe del Programa Interanual para la Evaluación de estudiantes (PISA).

- Costa Rica ocupó el lugar 49 de 65 países y el segundo lugar de los ocho países latinoamericanos participantes, sólo superado por Chile.
- La posición de Costa Rica en lectura es muy similar a la esperable a un país con su nivel de ingreso per cápita (Gráfico 27).

Gráfico 27

PUNTUACIÓN PROMEDIO EN LA PRUEBA DE PISA DE LECTURA POR PAÍS, 2012



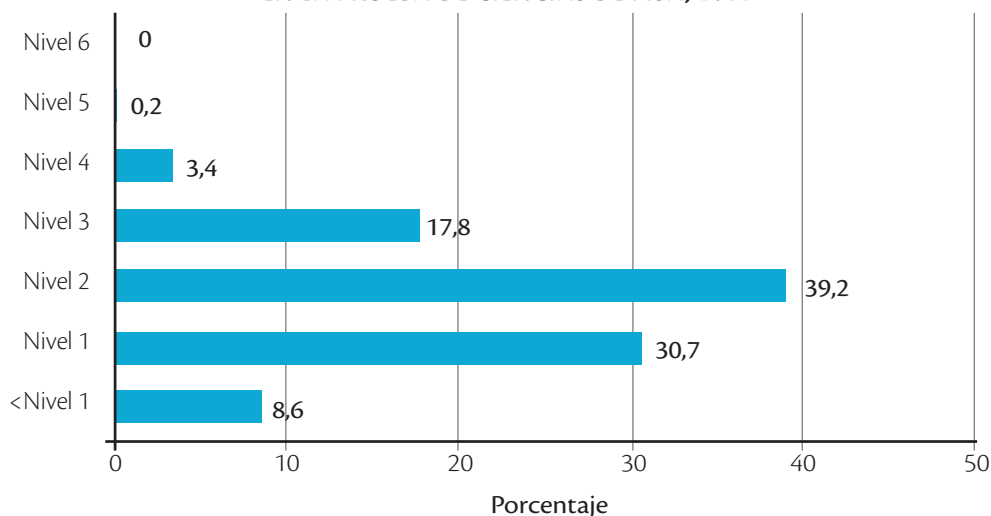
Fuente: Informe del Programa Interanual para la Evaluación de estudiantes (PISA).

☒ Ciencias.

- El 39 por ciento de los estudiantes están por debajo del nivel 2; esto significa que no pueden explicar fenómenos familiares o hacer inferencias basadas en investigaciones simples (Gráfico 28).

Gráfico 28

DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DEL RESULTADO DE LOS ESTUDIANTES COSTARRICENSES EN LA PRUEBA DE CIENCIAS DE PISA, 2012

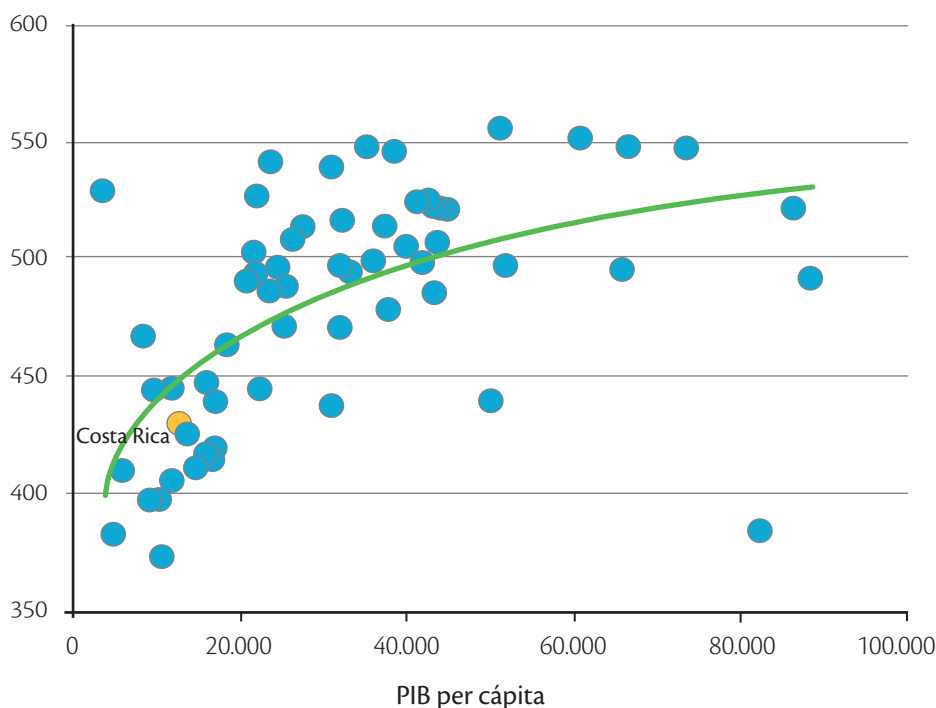


Fuente: Informe del Programa Interanual para la Evaluación de estudiantes (PISA).

- Costa Rica ocupó la posición 46 de 65 países y la segunda de los ocho países latinoamericanos participantes, sólo superado por Chile.
- El desempeño de Costa Rica en la prueba de Ciencias es inferior a otros países con ingreso per cápita similar (Gráfico 29).

Gráfico 29

PUNTUACIÓN PROMEDIO EN LA PRUEBA DE PISA DE CIENCIAS POR PAÍS, 2012



Fuente: Informe del Programa Interanual para la Evaluación de estudiantes (PISA).

✎ **Un sistema poco equitativo.** Los resultados del Informe de PISA además de suministrar información sobre la posición de los países participantes también permiten indagar sobre la composición interna de los resultados de acuerdo con diferentes variables como género, tipo de colegio y condiciones socioeconómicas. Para examinar equidad el informe usa el siguiente procedimiento: se mide qué proporción de la varianza del desempeño de los estudiantes está “explicado” por las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Si este porcentaje es “alto” se considera que el sistema es poco equitativo y si es “bajo” el sistema educativo se consideraría más equitativo dado que permite superar condiciones económicas “difíciles”. Para Costa Rica en la prueba de Matemática el 18,9 porcentaje de la varianza de los resultados fue “explicada” por el índice de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, lo cual coloca a Costa

Rica en el lugar número 11 dentro del grupo de 65 países ordenados desde la mayor inequidad hasta la mayor equidad. Entre estos 11 países están Perú, Chile y Uruguay.

- ❏ **Brecha entre colegios públicos y privados.** Hay una amplia brecha entre el desempeño de los estudiantes de los colegios públicos y de los colegios privados. No obstante, estas diferencias obedecen principalmente a diferencias socioeconómicas del entorno familiar de los estudiantes (Fernández y Del Valle, 2013).

Evaluación del *Proyecto Competencias Siglo XXI*

Tal como se había planteado en la segunda sección, Costa Rica participa en el *Proyecto Competencias Siglo XXI*, especialmente en la adaptación de las pruebas requeridas para evaluar las competencias que se ha planteado el proyecto. Se han realizado pruebas piloto para evaluar los objetivos de aprendizaje en redes digitales y en resolución colaborativa de problemas.

El informe sobre este último objetivo (Quesada, Sofía y otras, 2013) indica que se trata de un proyecto piloto donde se evalúan 776 estudiantes de 9 colegios de séptimo y noveno año en la resolución colaborativa de problemas desde una dimensión social (participación, negociación, solución de conflictos y capacidad para colocarse en el lugar del otro) y desde una dimensión cognitiva (identificación del problema y contribución para su solución). Es importante recalcar que se trata de un prueba piloto, cuyos resultados no se pueden generalizar a toda la población de estudiantes del país.

En el estudio piloto los estudiantes (trabajan en parejas) fueron clasificados en 6 niveles, donde el 1 es el más elemental hasta el 6 que es el más complejo, para cada una de las dimensiones. Los resultados indican que (Quesada, Sofía y otras, 2013):

- Según dimensión cognitiva:
 - ❏ El 70 por ciento de los estudiantes fueron clasificados en el nivel 2, donde demuestran una comprensión inicial del concepto de la prueba y comienzan a probar hipótesis y reglas. Pueden tratar de cambiar las técnicas que usan para investigar o explorar la prueba que están realizando. Reorganizan la información y comienzan a distinguir entre los recursos relevantes y los irrelevantes dentro del entorno del problema.
 - ❏ El 26 por ciento de los estudiantes clasificó en el nivel 3, donde pueden completar tareas de menor dificultad correctamente e independientemente. Tienden a enfocarse en los recursos relevantes y desechan otros que no resultaron de

ningún beneficio en intentos anteriores. Realizan intentos por probar hipótesis junto con la pareja y muestran un comportamiento basado en la prueba y error cada vez más minucioso.

- ❏ Muy pocos estudiantes clasificaron en los niveles 4 y 5. En el nivel 4 los estudiantes comienzan a resolver problemas de manera más efectiva. Pueden simplificar el problema y revisar varias veces la ejecución de secciones previas de las pruebas para determinar si la regla es transferible a las páginas siguientes. Sus acciones de prueba y error requieren pocos intentos y por tanto son completadas en una cantidad óptima de tiempo/intentos. Las acciones parecen estar bien pensadas y planeadas, y cada acción parece tener un propósito. Pueden identificar causa y efecto y usar estrategias adecuadas para recuperar una vía de solución correcta. En el nivel 5 los estudiantes pueden reconocer errores previos y transferir ese conocimiento a las secciones más complejas de las pruebas, están desarrollando un nivel de confianza en el manejo de las pruebas y esto les permite corregir o superar las respuestas/acciones de sus parejas. Los estudiantes comparten recursos apropiados con sus parejas, y planean e implementan la mayoría de las estrategias en conjunto.
- Según dimensión social:
 - ❏ El 70 por ciento de los estudiantes clasificó en el nivel 2. En este nivel los estudiantes trabajan de manera predominantemente independiente, pero comienzan a compartir información con sus parejas y a identificar diferencias en los recursos y en la información que posee cada miembro de la pareja. Pueden tener diferencias de criterio con sus parejas, pero hay un intento de clarificarlas.
 - ❏ El 29 por ciento de los estudiantes clasificó en el nivel 3. En este nivel los estudiantes son plenamente conscientes del rol de sus compañeros en el proceso y reconocen la necesidad de involucrarse con ellos para resolver el problema. Inician y promueven la interacción con sus parejas, compartiendo recursos, información e ideas. Tratan de clarificar diferencias (por ejemplo, recursos irrelevantes de sus compañeros) con el fin de llegar a un acuerdo (no necesariamente consenso) para progresar en la tarea.
 - ❏ Ningún estudiante clasificó en los niveles 4 o 5. En el nivel 4 se trabaja de manera colaborativa a lo largo de todo el proceso, promoviendo una interacción significativa con los compañeros y en el nivel 5 hay plena colaboración desde el inicio y las diferencias de perspectiva se trabajan hasta lograr una comprensión común.

Los resultados de la prueba piloto anteriormente comentada indican que los estudiantes tienden a quedarse en niveles relativamente elementales (2 y 3), tanto a nivel cognitivo

como a nivel social, ante el reto de resolver colaborativamente algún problema. La prueba es importante, porque pone de manifiesto la posibilidad de evaluar competencias no tradicionales con nuevos instrumentos y establece la posibilidad de incorporar objetivos relacionados con el *Proyecto de Competencias Siglo XXI*.

En conclusión, existen al menos tres grupos de indicadores de calidad para examinar el sistema educativo costarricense. Las Pruebas de Bachillerato suministran información importante sobre las lagunas y brechas de conocimientos de los estudiantes en diversas materias y permiten observar el desempeño de los diferentes colegios del país. Lamentablemente, la información derivada de las Pruebas de Bachillerato se usa escasamente para tomar decisiones dentro sistema educativo. Las pruebas del Informe de PISA suministran información sobre las brechas de calidad del sistema educativo costarricense con respecto al resto del mundo y nos indican que los resultados obtenidos están entre los mejores de los países latinoamericanos que han participado en este informe, pero en general, en los estratos inferiores cuando la comparación se hace con todos los países participantes a nivel mundial. Las pruebas piloto del *Proyecto de Competencias Siglo XXI* si bien son muy incipientes ponen de relieve la importancia de aspectos cualitativos que deben estar presentes en el proceso educativo.

6. EL GASTO (O LA INVERSIÓN) DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE

En esta sección se analizarán los costos o gastos del sistema educativo en el período de estudio. Se usará el término de “gasto” o “costo”, según el lenguaje común, pero realidad se refiere a un acto de inversión, en este caso de formación de capital humano.

Originalmente el objetivo de esta sección era poder medir los costos de los servicios educativos para Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria en forma separada. Sin embargo, la disponibilidad de información no lo permitió, porque el Ministerio de Educación no lleva su presupuesto en una forma que permita separar los costos de los diferentes niveles educativos. Tampoco existe información que permita medir los costos en las diferentes regiones del país o en las diferentes modalidades educativas. Por ejemplo, dentro del nivel de Educación Secundaria hay educación académica, educación técnica y un amplio conjunto de modalidades educativas más flexibles, pero la información disponible no permite realizar un análisis de costo-beneficio de estas modalidades.

La información contenida en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública no permite a conocer cuáles son sus resultados o productos esperados y los costos de estos. Las tres fuentes estadísticas de datos sobre los gastos son el Ministerio de Educación Pública,

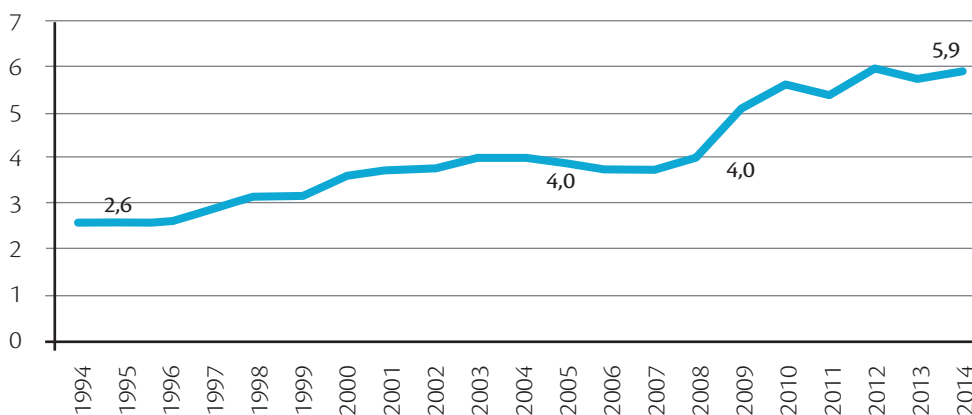
el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, pero no siempre presentan información consistente; además, cambios de definiciones dificultan tener datos comparables a través del tiempo.

En general, los programas educativos del Ministerio de Educación Pública no se evalúan en términos de costos y beneficios y cualquier esfuerzo de hacerlo con la información existente es casi imposible. Esto es cierto, tanto en el nivel agregado de los programas como al nivel de los centros educativos.

A pesar de la limitada información con la que se cuenta, se pueden observar hechos importantes del gasto educativo agregado de los tres niveles de Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria:

- **Se ha incrementado el gasto educativo.** La tendencia en el período de estudio el país ha incrementado el gasto público en educación de los tres niveles como proporción del PIB¹. Este se incrementó desde un 2,6 por ciento del PIB en 1994 hasta 5,9 por ciento en el 2014, lo cual indica que el esfuerzo en gasto educativo más que se duplicó entre ambos años. Los períodos de mayor incremento fueron 1994-2004 y 2007-2012. (Gráfico 30)

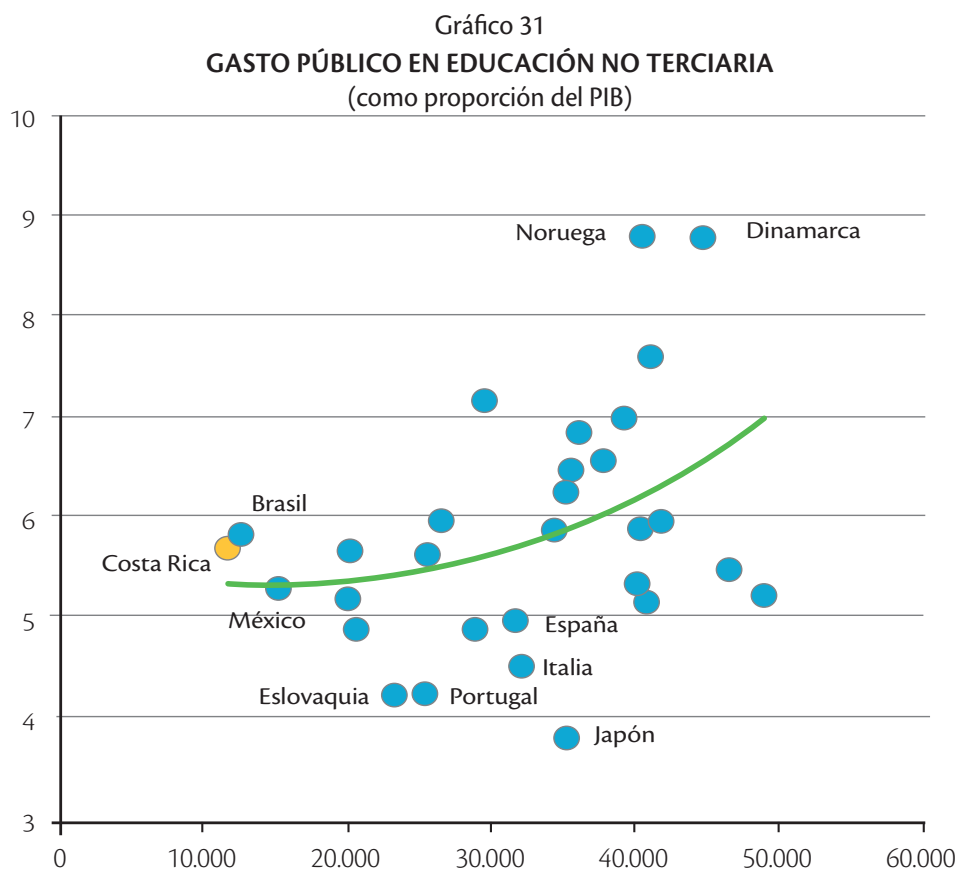
Gráfico 30
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (TRES NIVELES), 1994-2014
(como proporción del PIB)



Fuente: Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda.

1 Corresponde al gasto del Ministerio de Educación excluyendo el Fondo Especial para la Educación Superior.

Comparativamente Costa Rica tiene un alto gasto en educación. Si se compara el gasto en educación no terciaria de un conjunto de países en el año 2009, se concluye que Costa Rica tiene del gasto educativo como proporción del PIB mayor al esperado al tomar en cuenta el nivel de ingreso per cápita (Gráfico 31).

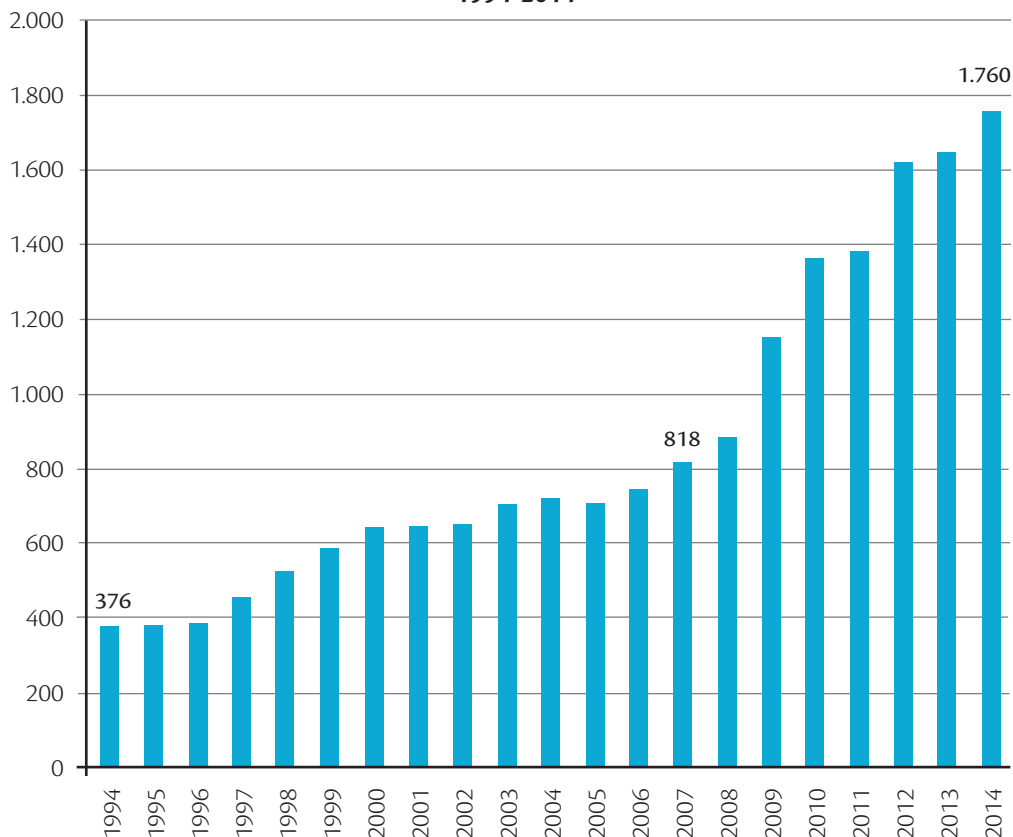


Fuente: OECD y Ministerio de Educación Pública.

- **Se ha incrementado en el gasto por estudiante.** En el período 1994-2014 el gasto real por estudiante se multiplicó por 4,7. Entre 1994 y 2006 el gasto real creció a una tasa promedio anual del 6,4 por ciento y entre 2006 y 2014 a una tasa del 13,1 por ciento. Al interpretar estos incrementos se deben tomar en cuenta tres aspectos. Primero, la estructura de la población atendida ha cambiado, porque ha crecido más la matrícula en Educación Secundaria, que implica costos por estudiante mayores en comparación con los otros niveles. Segundo, hay cambios en el currículo escolar (por ejemplo, la introducción del segundo idioma en Educación Primaria o

Informática en los diferentes niveles educativos) o posibles cambios en la calidad educativa en el período. Tercero, como ya se mencionó, a medida que se aumenta la cobertura del sistema, la población que se va incorporando puede generar mayores costos por su dispersión o condición de pobreza. Sin embargo, el Ministerio de Educación no dispone de información para conocer los costos de atender a estas poblaciones y en qué medida influyen en el aumento del costo promedio de atender un estudiante (Gráfico 32).

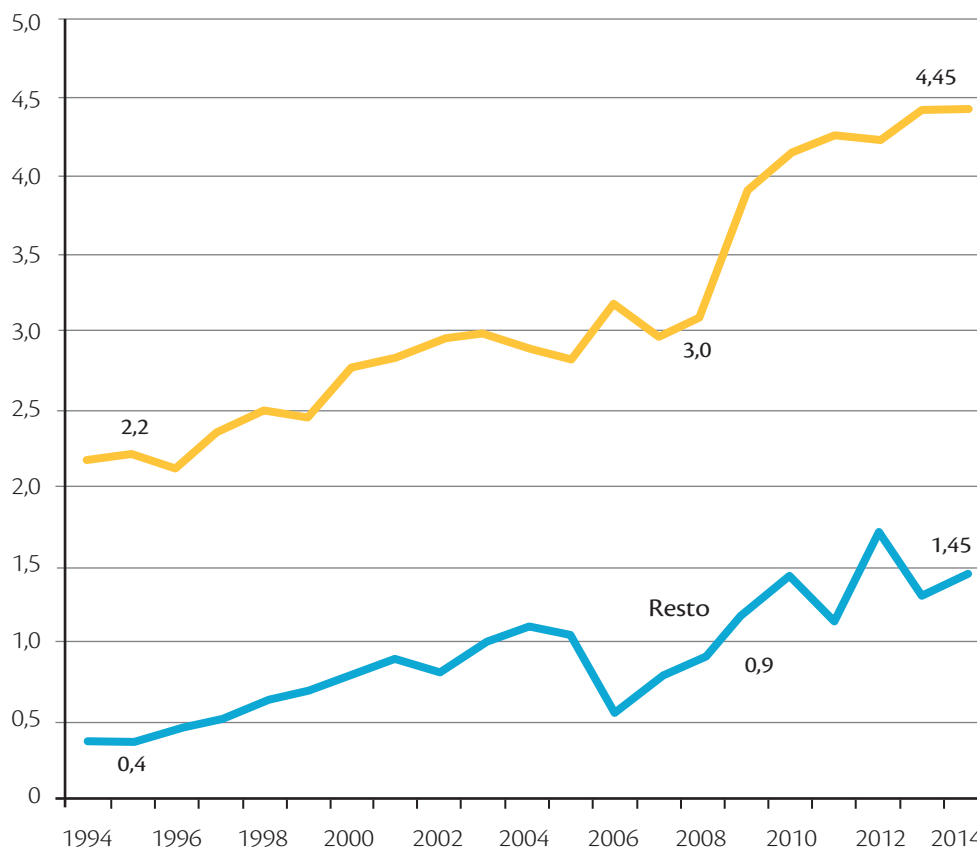
Gráfico 32
GASTO PÚBLICO REAL PROMEDIO EN EDUCACIÓN (TRES NIVELES) POR ESTUDIANTE, 1994-2014



Fuente: Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda.

- **La mayor parte del incremento del gasto en educación ha sido para el pago de salarios.** El incremento del gasto en educación en el período de 1994 a 2014 ha sido de 3,9 puntos porcentuales del PIB, de los cuales 2,3 puntos corresponden al pago de la planilla del Ministerio de Educación y 1,7 puntos porcentuales del PIB corresponden a otros gastos que incluyen compra de bienes, transferencias e inversión (Gráfico 33). A su vez, el incremento en el gasto de salarios está asociado al:

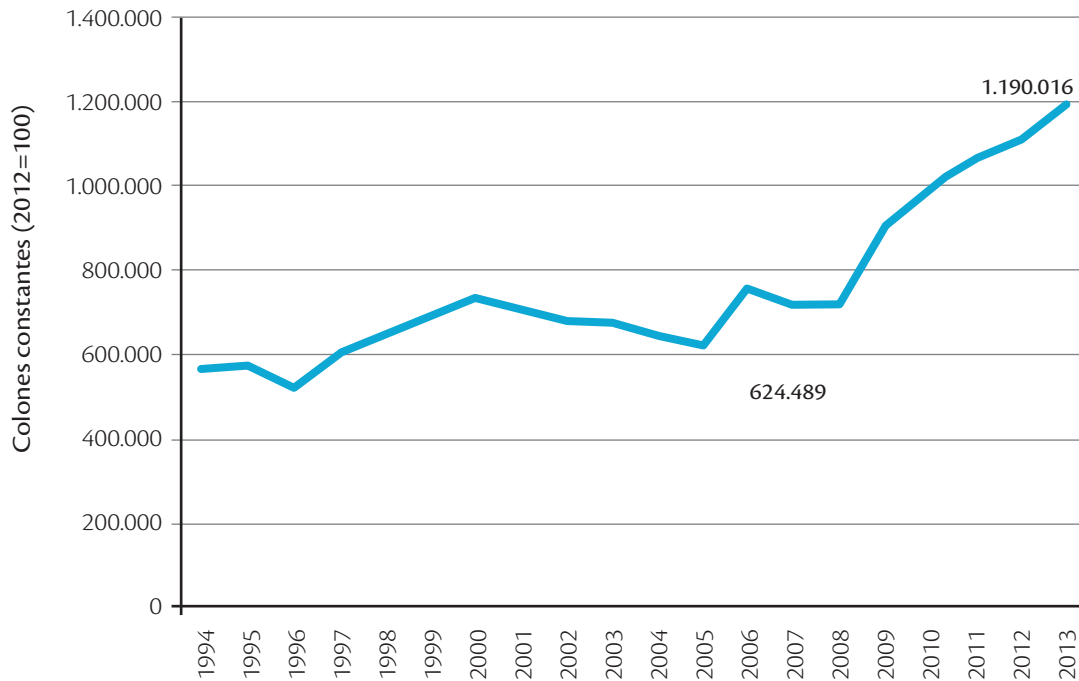
Gráfico 33
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (TRES NIVELES) EN SALARIOS Y RESTO, 1994-2014
 (como proporción del PIB)



Fuente: Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda.

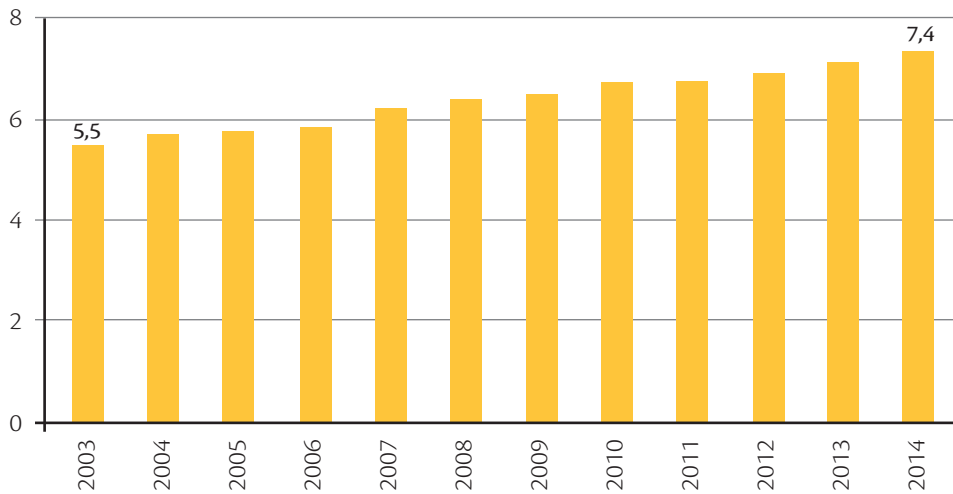
- ❏ **Aumento del salario promedio.** Entre 1994 y 2005 el salario promedio de los funcionarios del Ministerio de Educación Pública (docentes y administrativos) aumentó en términos reales en un 0,9 por ciento anual y en un 9,6 por ciento anual entre 2005 y 2013. Parcialmente, este último incremento salarial se explica por la ampliación del aumento salarial de los profesionales no docentes del Régimen de Servicio Civil a los docentes (Gráfico 34).
- ❏ **Aumento en el número de docentes.** En 2003 existían 5,5 docentes por 100 estudiantes y 7,4 en el 2014 (Gráfico 35).

Gráfico 34
**SALARIO REAL MENSUAL PROMEDIO DE UN TRABAJADOR DEL MEP
 (INCLUYE DOCENTES Y ADMINISTRATIVOS), 1994-2013**



Fuente: Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda.

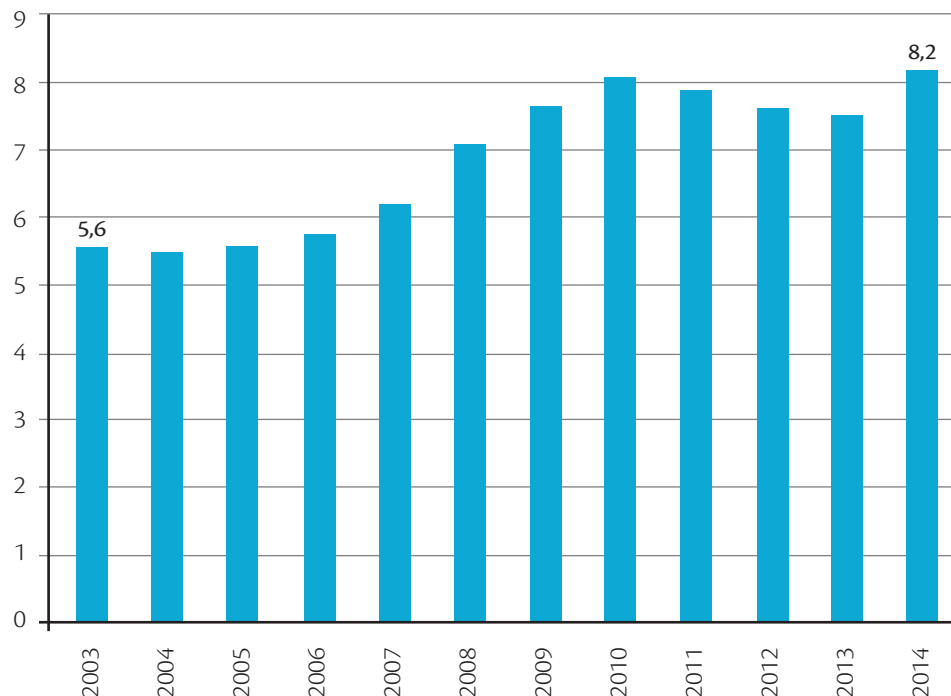
Gráfico 35
NÚMERO DE DOCENTES POR CADA 100 ALUMNOS, 2003-2014



Fuente: Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda.

- ✎ **Aumento en el número del personal administrativo.** En el 2003 existían 5,6 administrativos por cada 100 docentes, para el año 2014 esta cifra había aumentado a 8,2 (Gráfico 36).

Gráfico 36
NÚMERO DE ADMINISTRATIVOS DEL MEP POR CADA 100 ALUMNOS, 2003-2014



Fuente: Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Hacienda.

Los datos anteriores indican que hay un amplio esfuerzo del país para movilizar recursos adicionales hacia el sistema educativo público en mayor proporción al incremento de los estudiantes atendidos, lo que ha llevado a un gasto o la inversión creciente por estudiante, especialmente en el período 2006-2013. Alrededor de esta canalización de más recursos hacia la educación pública surgen varios comentarios de índole cualitativa.

- **La prioridad en educación.** En Costa Rica hay una alta valoración de la educación y su papel en la formación de recursos humanos; por esta razón el país ha decidido dedicar mayor cantidad de recursos al sistema educativo mediante una norma constitucional. Sin embargo, la meta de gastar en educación un equivalente al 8 por ciento del PIB no ha tenido como contrapartida un compromiso claro y medible por parte del Ministerio de Educación en cuanto a resultados esperados. El énfasis de la discusión pública ha estado en el cumplimiento o no por parte del Ministerio

de Hacienda de la meta de asignar al Sistema Educativo un presupuesto del 8 por ciento del PIB, pero la discusión sobre los resultados y eficiencia del sistema educativo ha sido escasa. Por ejemplo, la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* proponía alcanzar la universalización de la Educación Preescolar y la Educación Secundaria en el 2005. Esto no se logró en año indicado, todavía no se ha alcanzado y el incumplimiento no ha sido objeto de rendición de cuentas.

- **Los maestros.** La calidad de los resultados del proceso educativo dependen crucialmente de la calidad de los maestros. Sin embargo, María Eugenia Paniagua en un estudio sobre las políticas docentes (Paniagua, 2013), indica que en Costa Rica las políticas docentes son fragmentarias, incongruentes y no tienen visión de largo plazo. En particular, sobre la formación de los docentes, Paniagua indica que: primero, el Ministerio de Educación Pública no tiene control de la formación de los docentes, la cual está en manos de universidades públicas y privadas. Solo una minoría (12 por ciento) de las carreras docentes está acreditada. Segundo, los educadores se forman como instructores para presentar contenidos para ser memorizados. Tercero, el énfasis de la formación recibida por los futuros docentes está en cómo dar clases y no en el saber de la disciplina. Cuarto, la formación de los docentes ocurre con planes cortos que omiten la práctica sistemática en el aula.

En el mismo informe de Paniagua con respecto al tema de la contratación de los educadores indica que una comisión interinstitucional determina los parámetros para la contratación de los maestros. Los gremios de maestros tienen representación en dicha comisión y en general se han opuesto a la evaluación de los educadores en forma previa a su contratación. También se han opuesto al establecimiento del requisito de carreras docentes acreditadas o al establecimiento de puntajes adicionales para maestros bilingües. En el año 2012 la Sala Constitucional dictó una resolución que obliga a la Dirección General del Servicio Civil a realizar pruebas de conocimiento a los docentes para acceder a plazas en propiedad. Esto último todavía no se ha realizado y no hay señales de su posible aplicación.

Un aspecto importante que menciona Paniagua es la politización electoral de los nombramientos interinos de los docentes.

A pesar de que el gasto del Ministerio de Educación Pública en salarios es mayor al 4 por ciento del PIB, la evaluación del desempeño de los docentes es muy limitada. Los directores completan rutinariamente un formulario para evaluar el desempeño de los maestros. Esta evaluación se resume en cinco categorías: Excelente, Muy Bueno, Bueno, Insuficiente e Inaceptable. Los docentes que ubicados en las tres primeras categorías tienen derecho a un aumento anual de su salario. Prácticamente todos los docentes son evaluados en una categoría que les da derecho de disfrutar el aumento anual de su salario.

En 2010 MEP aplicó una prueba equivalente al examen de bachillerato a un grupo de 1733 docentes de Matemática y determinó que “el 43,3 por ciento probablemente no domina la materia que imparte” (Programa Estado de la Nación, 2013, p.164).

En la realidad no hay un verdadero sistema de evaluación del desempeño y menos un sistema de incentivos materiales o de otro tipo que establezca premios al buen desempeño.

Además de situación formal del maestro en el sistema educativo, es importante la posición social del maestro y su vocación docente. Al respecto, Ivan Molina indica que partir de mediados de la década de los 70 las carreras docentes empezaron a estar dominadas por estudiantes que no alcanzaban cupo en otras carreras. La crisis la década de los 80 agravó la situación y la pérdida de prestigio y el deterioro salarial llevo a final de la década de los 80 a un faltante de maestros y a un plan de emergencia para su formación, al que ingresaron estudiantes “residuales” que no encontraban cupo en otras carreras universitarias y que eran procedentes de sectores medios bajos o de extracción social más modesta, lo que da como resultado: docentes con poca identificación con la profesión y un limitado capital cultural (Molina, 2008).

Entre el año 2005 y 2013 los salarios reales de los maestros prácticamente se duplicaron, lo que podría representar una oportunidad para atraer mayor talento a la docencia en un futuro. Sin embargo, el aumento salarial no fue acompañado con una reforma al sistema de contratación para establecer un nuevo esquema de incentivos y de evaluación del desempeño para impulsar el logro de objetivos del sistema educativo.

- **Las escuelas.** La organización del sistema educativo público se ha caracterizado por el “centralismo”. Las escuelas y los maestros tienen escasa autonomía. El Ministerio de Educación Pública desde sus oficinas centrales ejerce un “control” sobre las escuelas. El control es más teórico que real porque se ejerce principalmente con respecto a aspectos formales del uso de los recursos (tareas, actividades, formularios, etc) y no en relación con los resultados obtenidos o con el cumplimiento de objetivos sustantivos del proceso educativo. Paradójicamente, el Ministerio tiene un frondoso sistema de oficinas regionales (el país se divide en 27 direcciones regionales, que a su vez se dividen en circuitos escolares) que más que tomar decisiones, realizan trámites desde y hacia las Oficinas Centrales. Las escuelas cumplen con múltiples requisitos en las diferentes instancias regionales y en las Oficinas Centrales.

Los centros educativos producen y envían mucha información de su gestión a las diferentes instancias administrativas centrales y regionales del Ministerio. Un instrumento importante para examinar el desempeño de los centros educativos es el *Programa de Informatización para el Alto Desempeño* (PIAD) que ha permitido la

automatización de procesos de matrícula, expediente estudiantil, registro de calificaciones y otros aspectos administrativos. Este programa ha sido producto de una alianza público-privada en la que han participado: la Asociación para la Innovación Social, el Ministerio de Educación Pública, ANDE y la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED). El programa funciona en los tres niveles educativos y cubre centros educativos que atienden al 60 por ciento de población escolar. El PIAD ha sido un importante instrumento para que los centros educativos puedan administrar su información en forma más eficiente. Sin embargo, no ha sido sujeto de evaluación.

No existe un sistema de evaluación del desempeño del sistema educativo que permita la rendición de cuentas a la sociedad. Los centros educativos o las regiones en que se divide el país para efectos de los servicios educativos no tienen metas establecidas en relación con los resultados esperados de ellos en cuanto a número de estudiantes atendidos, cobertura porcentual en su radio de acción, promoción, deserción, costos o impacto en cuanto a resultados educativos. Lo anterior no permite una rendición de cuentas.

Tampoco existe un sistema que establezca incentivos a los docentes en forma individual o colectiva para el logro de determinadas metas tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas en que se desarrolla el proceso educativo.

En el 2014, el Ministerio de Educación Pública propuso el programa denominado “Gestión 10” como una herramienta para lograr que los centros educativos busquen la calidad educativa y la eficiencia administrativa en forma eficiente.. Este programa evalúa 10 áreas de gestión: identidad e innovación, planeamiento didáctico y mediación pedagógica, espacios para vivir y convivir, capacitación del personal docente y administrativo, infraestructura física y tecnológica, simplificación y automatización de procesos administrativos, acceso y equidad, rendimiento académico, repetición y deserción. Este programa es un avance, sin embargo, todavía está lejos de ser un verdadero sistema integral de evaluación con incentivos.

De todo lo anterior, se concluye que el Ministerio de Educación Pública no busca un uso eficiente de los recursos en el sentido de establecer metas de logro educativo y tratar de lograrlas al máximo con su disponibilidad de recursos. En general, en el país el tema del uso eficiente de los recursos en el sistema educativo ha estado ausente y más bien la discusión ha estado principalmente centrada en gastar en educación el equivalente al 8 por ciento del PIB.

7. CONCLUSIONES

El sistema educativo público en Costa Rica durante el período 1994-2013 tuvo importantes cambios. Hay un claro esfuerzo por dedicar mayor cantidad de recursos al sistema educativo desde mediados de la década de los 90, lo cual se refleja en los resultados cuantitativos:

- **Mayor cobertura.** Hay un incremento en la cobertura porcentual del sistema educativo. Esta tendencia es muy significativa porque en el período anterior al estudiado (1980-1994) ocurrieron reducciones o incrementos muy lentos en este indicador. Es decir, desde mediados de la década de los 90 hay una reactivación de la actividad del sistema educativo.
- **El mayor esfuerzo educativo y menor presión demográfica han contribuido al incremento de la cobertura.** Los incrementos de la cobertura de la Educación Preescolar y de la Educación Secundaria han sido posibles por una mezcla de aumentos en la cantidad absoluta de estudiantes atendidos y por un menor crecimiento o una disminución de la población en edad de asistir a los centros educativos.
- **El incremento de la cobertura fue mayor al inicio del período.** El período estudiado se divide en dos períodos: 1994-2006 y 2006-2013. En el primero los incrementos en las coberturas de la Educación Preescolar y Educación Secundaria ocurrieron con mayor velocidad que en el segundo. En este aspecto debe tenerse en cuenta dos fenómenos. Primero, la presión demográfica en el segundo período fue menor, lo que facilita el aumento de la cobertura. Segundo, a medida que se avanza en otorgar cobertura educativa, se vuelve más costoso otorgar los servicios educativos a la población no cubierta, lo cual hace más difícil el aumento de la cobertura.
- **Todavía no se logra la universalización de la cobertura.** En el período analizado se ha incrementado el porcentaje de jóvenes concluyen la Educación Secundaria. Sin embargo, en el 2013 más de un 50 por ciento de los jóvenes de 18 a 22 años no ha concluido la Educación Secundaria. El aumento de la cobertura educativa indica que el país ha sido exitoso en acercar más a los jóvenes a los colegios, pero que la deserción, ya sea dentro el mismo año escolar o entre años escolares, es un importante obstáculo para lograr la universalización de la Educación Secundaria. En la Educación Preescolar la cobertura en 2013 fue cercana al 80 por ciento, lo cual indica que todavía no se logra su universalización.
- **Se ha incrementado el gasto educativo.** La tendencia en el período de estudio ha sido incrementar el gasto educativo como proporción del PIB. Este se incrementó desde un 2,6 por ciento del PIB en 1994 hasta 5,9 por ciento en 2014, lo cual indica que el esfuerzo en gasto educativo en términos del PIB más que se duplicó entre

los años señalados. En el período 2006-2013 el aumento del gasto fue mayor que en el período 1994-2006.

- **Comparativamente Costa Rica tiene un alto gasto en educación.** Si se compara el gasto en educación no terciaria de un conjunto de países, se concluye que Costa Rica tiene del gasto educativo mayor al esperado para su nivel de ingreso per cápita en 2009.
- **Se ha incrementado el gasto por estudiante.** En los 20 años comprendidos entre 1994 a 2014 el gasto real por estudiante se ha multiplicado por 4,7. Entre 1994 y 2006 el gasto real creció a una tasa promedio anual del 6,4 por ciento y entre el 2006 y 2014 el aumento se aceleró hasta alcanzar una tasa del 13,1 por ciento.
- **La mayor parte del incremento del gasto en educación ha sido para el pago de salarios.** El incremento del gasto en educación en el período de 1994 a 2014 ha sido de 3,9 puntos porcentuales del PIB, de los cuales 2,3 puntos corresponden al pago de la planilla del Ministerio de Educación y 1,7 puntos porcentuales del PIB corresponden a otros gastos que incluyen compra de bienes, transferencias e inversión. A su vez, el incremento en el gasto de salarios está asociado a importantes aumentos en los salarios reales, en el aumento de la relación de docentes con respecto a la matrícula y al aumento del personal administrativo con respecto al número de docentes.
- **La calidad del sistema educativo costarricense es deficiente al compararse con el resto del mundo.** El Ministerio de Educación Pública decidió participar en el Informe de PISA que permite comparar resultados del sistema educativo de diversos países. En general, los resultados obtenidos ubican al sistema educativo costarricense en los niveles más bajos dentro de la clasificación mundial. El sistema educativo costarricense clasifica entre los mejores de Latinoamérica, pero en general, la región no sale bien evaluada en comparación con el conjunto de los países participantes.
- **Hay una pobre gestión de la calidad del sistema educativo.** Internamente el Ministerio de Educación aplica Pruebas Nacionales. En sexto y noveno año se realizan pruebas de diagnóstico en una muestra de centros educativos. Al final de la Educación Secundaria se aplican las pruebas de bachillerato que repercuten en la obtención del Bachillerato. Los resultados de las Pruebas de Bachillerato indican la existencia de importantes lagunas y brechas en los conocimientos evaluados a los estudiantes que concluyen la Educación Secundaria. Sin embargo, esta información es escasamente usada para retroalimentar el proceso educativo o para evaluar a los docentes y a los centros educativos.
- **Hay una deficiente gestión de los recursos del sistema.** El sistema educativo ha aumentado la cobertura principalmente mediante el uso de mayor cantidad de

recursos que han llevado a incrementos muy fuertes de los costos de atención por estudiante. Estos incrementos pueden obedecer en parte a un cambio en la composición de matrícula (más en Educación Secundaria y menos en Educación Primaria) o por la ampliación de la oferta educativa (segundo idioma e informática, por ejemplo) o por la ampliación de la cobertura a poblaciones más dispersas y más pobres, pero son tan altos que resulta difícil explicarlos en su totalidad en estas razones. En particular, hay un conjunto de síntomas que sugieren la deficiente gestión de los recursos del sistema:

✘ **No hay evaluación de los resultados.** Los centros educativos no tienen metas explícitas en cuanto a número de estudiantes atendidos, cobertura en su zona de funcionamiento, deserción, repetición, calidad del aprendizaje, o sobre otros objetivos del proceso educativo. La carencia de estas metas no permite evaluar el cumplimiento de resultados. En vez de establecer metas a los centros educativos el Ministerio de Educación Pública busca un “control detallado” de todo el proceso educativo que ocurre en los centros educativos. Al final de cuentas la intención de “control detallado” aporta costos al proceso y adiciona poco valor agregado al proceso de enseñanza y aprendizaje.

No existe una política para atraer hacia la docencia a los mejores talentos del país. La formación de docentes se realiza por parte de las universidades públicas y privadas del país. El Ministerio de Educación Pública no tiene control en las políticas de formación de estos docentes y no tiene mecanismos para evaluar la calidad de los docentes, ni antes, ni después de la contratación.

El desempeño de los docentes se evalúa por los directores de los centros educativos, pero se trata de una evaluación puramente formal.

Al no existir un sistema efectivo de evaluación del trabajo docente, tampoco existe un sistema de incentivos individual o grupal para promover la calidad en el desempeño de los docentes.

✘ **Carencia de información.** El Ministerio de Educación Pública carece de información para conocer el costo social y beneficio social de los diferentes programas. Esto puede ser un indicio de la baja prioridad que se le otorga al tema del uso eficiente de los recursos.

Como reflexión final se puede indicar que el sistema educativo costarricense ha tenido avances importantes en la cantidad de sus resultados, porque ha dispuesto de una cantidad creciente de recursos en las dos últimas décadas. Sin embargo, sus carencias están en tres áreas: primero, todavía no ha logrado la universalización de la Educación Preescolar y de la Educación Secundaria y no hay compromisos explícitos para lograr estos resultados; segundo, el sistema no tiene un énfasis importante en la calidad de

los resultados y, tercero, hay una pobre gestión de los recursos: las escuelas no tienen metas explícitas y medibles, no hay rendición de cuentas sobre los resultados y no se cuenta con un sistema de incentivos para que los actores del sistema procuren lograr determinados objetivos.

En síntesis, la principal conclusión de este estudio es que el país ha tenido la voluntad y la capacidad de movilizar una cantidad creciente de recursos hacia el sistema educativo público, que ha logrado mayores resultados pero con costos unitarios crecientes. Poco o nada se ha avanzado en materia de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos asignados al sistema.

REFERENCIAS

- Arce, Gilberto (2009). Políticas educativas y pobreza en Costa Rica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica. Informe sin publicar.
- Binkley, Marily *et al* (2012). Defining 21 st Century Skills, en *Assessment and Teaching of 21 Century Skills*, Griffin, Patrick *et al* (eds.). Spienger.
- Céspedes, Víctor Hugo *et al* (1990). Costa Rica frente a la crisis. Políticas y resultados. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Contraloría General de la República (2012). Informe sobre la gestión del programa de transferencia monetaria condicionada Avancemos. Informe No DFOE-SOC-IF-10-2012. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. Memorias Anuales. Varios años.
- Dengo, M. E. (2011). Educación Costarricense. San José, Costa Rica: EUNED.
- Fernández, Andres y Roberto Del Valle (2013). Desigualdad Educativa en Costa Rica: la brecha entre estudiantes de colegios públicos y privados. Análisis con los resultados con la evaluación internacional PISA. Revista Cepal 111.
- Jiménez, Ramiro H. (2010). Estudio sobre aspectos varios de PROMECUM -Proyecto para el mejoramiento de la calidad de la Educación y Vida de comunidades urbanas de atención prioritaria. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Educación Pública (1995). El reto del tercer milenio. Una propuesta de un proyecto educativo nacional hacia el 2005 (EDU 2005). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública. Memorias anuales. Varios años.
- Ministerio de Hacienda. Memorias anuales. Varios años.
- Molina, Ivan (2008). Educación y sociedad en Costa Rica: desde 1821 al presente (una historia no autorizada). Diálogos Revista Electrónica de Historia. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica. Informe Especial.
- OECD (2011). Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación. Lecciones de PISA para México.
- OECD (2012). ¿Se compran con dinero los buenos resultados en PISA? PISA in Focus (Febrero).
- Paniagua, María Eugenia (2013). Políticas docentes en Centroamérica. Tendencias Nacionales. San José, Costa Rica: PREAL.
- Programa del Estado de la Nación (2013). Cuarto Informe Estado de la Educación. San José, Costa Rica: Editorama.
- Quesada, Sofía *et al* (2013). Informe final de aplicaciones de pruebas. San Jose, Costa Rica: Fundación Omar Dengo.