Costa Rica:

El estado de políticas públicas docentes

2018

® 2018, Diálogo Interamericano y Unidos por la educación.

Primera edición.

Costa Rica:

El estado de políticas públicas docentes

2018

Tabla de contenidos

Misión 7

Agradecimientos 8

Resumen ejecutivo 9

Indicadores de progreso de la política docente 11

Introducción: principales avances y desafíos de la educación en Costa Rica 13

Debate actual sobre las políticas docentes en Costa Rica 17

Estado actual de la política docente en Costa Rica 18

- Preparar el campo para una enseñanza efectiva 18
  - Los perfiles de los docentes que se necesitan son claros, pero hay grandes brechas entr e estos y los programas universitarios 18
  - Cantidad y uso del tiempo en el aula no permiten maximizar las oportunidades de aprendizaje 21
  - Diversidad y condiciones de la oferta para la formación docente ponen en duda su calidad 22
- Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos 27
  - Mecanismos de selección de los docentes requieren actualización 27
  - Estructura para la atracción y retención de los docentes muestra avances, pero requiere mejoras 31
  - Los docentes requieren más apoyo para mejorar sus prácticas en las aulas 32
- Gestionar para un buen desempeño 33
  - La evaluación docente no tiene fines formativos, ni reconoce al buen educador 33
  - Las evaluaciones anuales no fueron diseñadas para mejorar el desarrollo profesional 34
  - La equidad de la enseñanza se ve comprometida con el sistema actual de administración docente 34

Recomendaciones para mejorar las políticas docentes 37

Anexos 39

Notas 42

Bibliografía 44

Misión

Hay una creciente preocupación en América Latina con respecto a la calidad de la educación. Las escuelas no están logrando enseñar las habilidades que los niños y jóvenes necesitan para insertarse exitosamente en el mercado laboral y contribuir a la sociedad.

A pesar de la importancia de los docentes para el aprendizaje, en la mayoría de los países de la región los sistemas de atracción, selección, formación, retención y apoyo de maestros son todavía inadecuados. Además, los grupos de interés que más deberían involucrarse con los gobiernos para exigir mejoras en la enseñanza y el aprendizaje estudiantil –los padres de familia, los empresarios y la sociedad en general– en muchos casos quedan al margen del debate.

Los informes de Seguimiento PREAL buscan contribuir a generar debates informados sobre políticas públicas docentes a través de estudios que den cuenta, de manera sistemática, del estado y el alcance de estas políticas sobre las escuelas de cada país estudiado. Esta serie de informes se concentra en Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú. Siguen una serie de informes sobre las políticas docentes en El SAlvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, publicada en 2015. Los informes, publicados por el Diálogo Interamericano en conjunto con socios nacionales, intentan presentar un marco común que defina y monitoree elementos clave de una buena política docente y permita darles seguimineto en el tiempo.

En cada uno de los cuatro países, los autores analizaron el estado de las políticas docentes en nueve dimensiones comunes, agrupada en tres categorías:

Preparar el campo para una enseñanza efectiva: esta categoría explora si existen los elementos preparatorios fundamentales para permitir una instrucción de calidad tales como expectativas claras, tiempo de clase adecuado y preparación docente sólida.

Atraer, contratar y retener a docentes talentosos: esta categoría explora si los sistemas existentes consiguen seleccionar y retener a los mejores candidatos para ser docentes y si se apoya a los docentes para mejorar sus prácticas.

Gestionar para un buen desempñeo: esta categoría explora si se evalúa regularmente a los docentes; si se reconoce su buen desempeño y se penaliza a aquellos cuyo rendimiento es débil continuamente; y si se asignan recursos (humanos y materiales) para proveer una instrucción de calidad a los niños y jóvenes más vulnerables.

En un marco de diversidad, los informes buscan fomentar una discusión inclusiva entre actores nacionales sobre cómo fortalecer la profesión docente y hacer recomendaciaones para próximos pasos. Específicamente, los informes buscan:

1. Instalar a la política docente como una prioridad en la agenda pública, ampliando su cobertura para incluir temas más allá del tradicional énfasis en los salarios y la formación.

2. Promover el debate informado y buscar consensos entre actores sobre maneras de mejorar la enseñanza (y los aprendizajes) a través de mejores políticas docentes.

3. Fortalecer y apoyar a los esfuerzos de la sociedad civil en favor de mejorar el diseño e implementación de la política docente y, de esa manera, contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Agradecimientos

Este informe es el resultado de la revisión de estudios nacionales e internacionales, del procesamiento de bases de datos locales (Badagra, 2015; Enaho, 2016), así como de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios del sector educativo costarricense y especialistas en el tema. Las autoras agradecen a los entrevistados por la información brindada, y a quienes revisaron las primeras versiones del documento por sus sugerencias y recomendaciones. La elaboración de este trabajo fue posible gracias al apoyo de Diálogo Interamericano, el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y el equipo técnico del *Informe Estado de la Educación*. Este informe de seguimiento fue elaborado por Valeria Lentini, investigadora asociada del Programa *Estado de la Nación* y profesora de la Universidad de Costa Rica e Isabel Román, investigadora del Programa *Estado de la Nación* y Coordinadora general del *Informe Estado de la Educación* en Costa Rica.

Personas entrevistadas		
Entrevistado(a)	**Puesto que ocupa**	**Fecha (2017)**
Alexander Castro	Director del Instituto de Desarrollo Profesional del Ministerio de Educación Pública (MEP)	4 de septiembre
Fernando Bogantes	Miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Educación y exdirector de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras del MEP	5 de septiembre
José Joaquín Arguedas	Exfuncionario de la Dirección General de Servicio Civil	7 de septiembre
Yaxinia Díaz	Directora de Recursos Humanos del MEP	12 de septiembre
Julio Barrantes	Jefe de Asignación de Recursos Humanos del MEP	12 de septiembre
Eliécer Ramírez	Jefe de Promoción del Recurso Humano del MEP	12 de septiembre
Fabio Flores	Director General de Servicio Civil	13 de septiembre
Katia Chacón	Asesora Técnica de la Dirección General de Servicio Civil	13 de septiembre
Ligia Espinoza	Coordinadora de Reclutamiento y Selección Docente dela Dirección General deServicio Civil	13 de septiembre
Lupita Chávez	Miembro del Consejo Superior de Educación	13 de septiembre
Alberto Calvo	Asesor Nacional de la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras del MEP	14 de septiembre
Celín Arce	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	18 de septiembre
Lillian Mora	Directora de Gestión de Evaluación de la Calidad de la Educación del MEP	18 de septiembre
Jorge Gamboa	Exdirector del Instituto Desarrollo Profesional del MEP	21 de septiembre
Alicia Vargas	Viceministra Académica de Educación	22 de septiembre
Guiselle Cruz	Secretaria General del Consejo Superior de Educación	3 de octubre
Dagoberto Murillo	Miembro del equipo técnico del Informe Estado de la Educación	10 de octubre
Mario Mora	Exviceministro de Educación	10 de octubre
Rosa Carranza	Directora de Desarrollo Curricular del MEP	18 de octubre

Personas que revisaron los documentos e hicieron sugerencias	
	Puesto que ocupa
Leonardo Garnier	Exministro de Educación
Giselle Cruz	Secretaria General del Consejo Superior de Educación
Dagoberto Murillo	Miembro del equipo técnico del *Informe Estado de la Educación*
Sarah Stanton	Program Associate, Educación. Diálogo Interamericano

Resumen ejecutivo

En países de alto desempeño educativo, la revisión de las políticas docentes ha sido un componente básico de las estrategias para promover la calidad de la educación. El rol del docente es fundamental para generar un impacto en la población estudiantil y construir un sistema educativo de calidad con equidad.

En los últimos quince años, el sistema educativo costarricense ha realizado esfuerzos importantes en ámbitos como reformas curriculares, mayor capacitación y mejoras salariales para los docentes en servicio, inversión en infraestructura, apoyo a la población estudiantil vulnerable y aumento en la titulación docente. Esto ha dado frutos cuantitativos relevantes, tales como el incremento de la cobertura y la asistencia de la población a los jardines infantiles, escuelas y colegios. Costa Rica cuenta con el andamiaje necesario para lograr una mejora sustantiva de los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, hay acciones y encadenamientos pendientes para lograr ese salto cualitativo. Este documento se enfoca en los elementos relacionados con las políticas docentes.

La primera parte del trabajo presenta de manera sucinta los principales avances y desafíos de la educación costarricense. La segunda se concentra en el estado actual de la política docente en el país y aborda tres temas: a) la preparación del campo para una enseñanza efectiva, b) el reclutamiento, contratación y retención de educadores talentosos, y c) la gestión del sistema para el buen desempeño docente. Por último, en la tercera parte, se hacen recomendaciones para atender los desafíos identificados. El cuadro 1 resume las dimensiones que se analizan y el estado de la situación.

Indicadores de progreso de la política docente

Preparar el campo para una enseñanza efectiva	
Expectativas claras para estudiantes y docentes Los nuevos programas definen estándares de lo que los estudiantes deben saber y poder hacer, por nivel y materia. También existen estándares docentes, pero su implementación sigue siendo un desafío y no se monitorea hasta qué punto las competencias definidas corresponden a las prácticas en el aula.	±
Maximizar las oportunidades de aprendizaje en el aula Hay notables diferencias en la cantidad de horas lectivas que reciben los estudiantes en distintas modalidades, tanto en primaria como en secundaria. Si bien se cumple con el calendario de doscientos días de clases, solo una minoría recibe el currículo completo en primaria. También existen desafíos en cuanto al uso efectivo del tiempo de clase.	±
Formación de docentes de alta calidad No se aplican filtros de entrada a la carrera de Educación, ni por aptitud ni por capacidad. Se observa poco control de calidad en las universidades que más titulan docentes y falta articular los estándares y el currículo de la carrera, para solventar deficiencias tanto en el dominio de pedagogías efectivas como en la práctica en el aula.	✖
Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos	
Selección de los mejores candidatos para ser docentes Los procesos no contemplan entrevistas o pruebas de habilidades pedagógicas ni de conocimiento.	✖
Estructura profesional para la atracción y retención de docentes Los salarios docentes han mejorado. Se cuenta con un sistema de incentivos económicos similares a los de países más desarrollados y generalmente los salarios se pagan a tiempo. Progresar en la carrera incluye asumir responsabilidades administrativas que alejan al docente del aula y la enseñanza.	✓
Apoyo a los docentes para mejorar sus prácticas en las aulas Los directores no son seleccionados por su liderazgo académico y pedagógico, sino por el cumplimiento de requisitos y su titulación. El uso de la información sobre el rendimiento de los alumnos, o de las valoraciones del desempeño de los docentes para mejorar la pedagogía, es insuficiente.	±
Gestionar para un buen desempeño	
Evaluación del desempeño Los sistemas de evaluación de docentes tienen poca credibilidad y, aunque son regulares y sistemáticos, no son instrumentos para generar mejoras concretas en la práctica docente.	✖
Reconocimiento del buen desempeño y atención a las debilidades No existen sistemas de gestión para reconocer el buen desempeño, ni mecanismos para atender debilidades.	✖
Asignación de recursos humanos y materiales para proveer una instrucción de calidad a los jóvenes más necesitados Se cuenta con incentivos para atraer docentes a áreas vulnerables, pero estos son generalmente débiles y hasta ahora no han tenido un efecto significativo sobre la inequidad.	±

✓ El tema en cuestión se ha abordado exitosamente.

± Todavía no existen las condiciones adecuadas.

✖ Ha habido progreso, pero no suficiente.

Introducción: principales avances y desafíos de la educación en Costa Rica

Según la Constitución Política, en Costa Rica la educación pública está organizada como un proceso integral y correlacionado en sus diversos ciclos, desde preescolar, primaria y secundaria, hasta la formación universitaria. La educación preescolar y la general básica (grados primero a noveno) son obligatorias, y estas, junto con la educación diversificada (grados décimo y undécimo) son gratuitas y costeadas por el Estado[1].

En los últimos quince años, el sistema educativo costarricense ha estado marcado por una situación que combina avances relevantes en materia de cobertura y acceso, con grandes desafíos en materia de calidad. Así lo evidencian los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales en las que participa el país; los estudiantes no alcanzan los aprendizajes y niveles de desempeño de naciones de mayor desarrollo, que constituyen el referente para las aspiraciones de Costa Rica. Este es un reto importante de atender para un país pequeño, de renta media y con altos indicadores de desarrollo humano, cuyo principal activo es su gente.

Por mandato constitucional la definición de las políticas educativas, incluidas las docentes, corresponde al Consejo Superior de Educación (CSE), órgano presidido por el ministro de Educación (Ley 1362). Las políticas que derivan de este órgano, diseñadas en coordinación con el Ministerio de Educación Pública (MEP), aseguran su continuidad en el tiempo y restringen la inestabilidad que pueden generar los cambios de gobierno, cada cuatro años[2].

En 2016, un total de 1.227.768 personas de 5 a 24 años asistía a la educación formal en algún nivel, desde maternal hasta universitario (Enaho, 2016). El 80% eran residentes de zonas urbanas (una representación más que proporcional, dado que el 73% de la población de esas edades vive en esos lugares). Más del 90% de los niños y jóvenes que asisten a instituciones de primaria y secundaria lo hace en el sistema público, pero en la enseñanza preescolar y la universitaria la matrícula está más segmentada. La oferta privada tiene mayor participación en estos dos niveles. Quienes estudian en centros privados pertenecen a hogares situados en los quintiles de ingresos superiores.

Debido a la avanzada transición demográfica que experimenta Costa Rica, en preescolar, primaria y secundaria, el promedio de estudiantes por aula se ha ido reduciendo. De hecho, entre 2001 y 2015 la cantidad de alumnos en edad escolar (de 7 a 12 años) se redujo de 503.000 a 440.000 (PEN, 2017).

Una forma de dimensionar el sistema educativo es cuantificar los estudiantes y los docentes que tiene. Según el último Censo de Población, en 2011 había 64.582 educadores ocupados (17.000 más que en el Censo del 2000). El 88% de los docentes de secundaria, 89% de primaria y 69% de preescolar trabajan en el sector público (Lentini, 2014).

El país ha alcanzado la cobertura casi universal en primaria, no así en preescolar y secundaria. Las tasas netas de cobertura son de alrededor del 75% en preescolar, 94% en primaria y 79% en secundaria (cuadro 1). No obstante, en esta última la tasa bruta es del 96%. Esa diferencia pone de relieve el desafío de lograr que la población asista a la educación secundaria a la edad en que tiene que hacerlo. En ese nivel, el porcentaje de estudiantes repitentes en el sistema tradicional es del 10%.

El fenómeno de la repitencia en secundaria incide directamente en el porcentaje de sobre-edad. En ese nivel se arrastran y agravan los problemas educativos presentes desde primaria. Al rezago y la sobre-edad se agregan los problemas de no permanencia o no finalización. En 2016, los alumnos matriculados en colegios públicos diurnos de undécimo grado[3] apenas representaron el 45% de los que iniciaron el séptimo grado en 2012 (análisis de cohorte). Además, solo el 50% de los jóvenes de 18 a 22 años había concluido la secundaria en 2016.

La tendencia de rezago se ha ido reduciendo desde primaria, y la probabilidad de terminar ese nivel en el tiempo previsto pasó de 77,4% en 2011 a 83,4% en 2016. Sin embargo, existe una brecha asociada al estrato socioeconómico del estudiante: si este proviene de un hogar del primer quintil de ingresos la probabilidad es de 76%, versus 81% para uno perteneciente al quinto quintil.

Cuadro 1: tasas netas de escolaridad y matrícula en el sistema educativo, por nivel. 2006 y 2016

	Tasas netas de escolaridad (%)		Matrícula en el sistema educativo	
	2006	2016	2006	2016
Total			1.075.827	1.086.772
Preescolar: Interactivo II	46,3	63,2		
Preescolar: Ciclo de transición	94,4	89,5	116.868	119.574
Pública tradicional			97.002	97.193
Privada tradicional			15.923	18.097
Privada subvencionada			1.277	1.597
Primaria: I y II ciclos	98,9	94,0	546.542	475.756
Pública tradicional			483.131	401.777
Privada tradicional			32.410	37.562
Privada subvencionada			5.964	5.468
Secundaria: III ciclo y diversificada	68,5	78,8		
Secundaria: III ciclo	68,5	76,0	385.302	462.855
Secundaria: diversificada	36,8	47,4		
Pública tradicional			301.189	328.187
Privada tradicional			24.754	29.121
Privada subvencionada			12.565	12.516
Académica diurna			238.434	231.376
Técnica diurna			60.386	90.235
Académica nocturna			37.981	34.850
Técnica nocturna			1.707	13.363
No tradicional			46.794	93.031

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2017.

Los indicadores básicos de asistencia también muestran brechas por nivel socioeconómico, región y zona. Por ejemplo, en 2016 la asistencia a la educación formal de los jóvenes de 13 a 17 años de hogares del primer quintil de ingresos era del 82%, en contraste con el 97% de los del quinto quintil. La asistencia en la zona urbana era de 90%, versus 84% en la rural (cuadro 2).

La situación descrita explica en parte el hecho de que la escolaridad promedio de la población de 20 a 24 años es de 10,2 años (Enaho, 2016). El porcentaje ha ido creciendo, por el aumento de la cobertura en secundaria y la reducción de las brechas de asistencia registrada en los últimos años.

Uno de los indicadores clave para conocer la eficiencia de los sistemas educativos es el rendimiento de los estudiantes, medido a través de sus "logros de aprendizaje". Para tal efecto el país cuenta con pruebas –nacionales e internacionales– para primaria y secundaria, no así para preescolar.

Para medir los logros en primaria, desde 2008 Costa Rica utiliza dos herramientas principales: una de carácter local, llamada "Pruebas nacionales diagnósticas de Segundo Ciclo" (PND) y otra internacional, que proviene del "Tercer estudio regional comparativo y explicativo" (Terce), que aplica el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece),de la Unesco. Según los resultados más recientes de ambas pruebas, la mayoría de los estudiantes se ubica en los niveles más bajos de desempeño (PEN, 2017).

En las PND, los niños apenas muestran habilidades y destrezas básicas en las distintas materias. Aunque en sexto grado cuentan con algunas capacidades en Español, carecen de habilidades para resolver problemas o situaciones a partir de los cuales extraer conclusiones, comprender relaciones de causa y efecto de los diferentes procesos de estudio, reconocer ventajas y desventajas, interpretar y hacer conjeturas (MEP, 2013). En Matemáticas los resultados son los más desfavorables, ya que los estudiantes no logran el conocimiento necesario y carecen de habilidades para resolver problemas. En esta asignatura se espera que los nuevos programas de estudio aprobados en 2012 impulsen mejores rendimientos. Los resultados de las PND coinciden con los de las pruebas Terce aplicadas en 2013. Aunque Costa Rica obtuvo, junto a Chile y Uruguay, la mejor puntuación promedio en América Latina,

Cuadro 2: asistencia a la educación regular por grupos de edad, según zona. 2006 y 2016

Grupos de edad, años	5 a 6 (%)		7 a 12 (%)		13 a 17 (%)		18 a 24 (%)	
Años	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Asistencia a la educación regular	82,9	89,2	98,9	99,3	76,4	88,0	34,6	42,8
Por zona								
Urbana	85,9	89,8	99,2	99,6	82,2	89,7	41,5	46,1
Rural	79,6	88,0	98,6	98,6	69,1	84,0	23,4	33,8
Por quintiles de ingreso per cápita								
Primer quintil	76,0	85,6	97,7	99,0	69,7	81,8	22,5	33,4
Quinto quintil	97,5	98,0	100,0	100,0	95,3	97,2	58,4	63,4

Fuente: Elaboración propia con base en PEN 2017.

fue el único país, junto con Paraguay, que tuvo retrocesos en Lectura y Matemáticas.

En secundaria cada año se aplican pruebas estandarizadas a los estudiantes de último grado, como requisito para obtener el título de bachillerato. En veinte años se observa una tendencia creciente, de más de diez puntos porcentuales, en los resultados de estas pruebas, cuyo porcentaje de promoción alcanzó un "pico" de 73% en 2016. Sin embargo, hay brechas importantes por modalidad, región y asignatura[4].

Adicionalmente, desde 2009 Costa Rica ha participado en tres ediciones de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) de la OCDE, que se aplica a estudiantes de 15 años. Los resultados sitúan al país entre los mejores de América Latina, sin señales de deterioro en el tiempo. Pese a ello, se observan deficiencias. La mayoría de los alumnos tiende a ubicarse en los estratos más bajos de desempeño (nivel 2 o menos, de 6 posibles), muy lejos de los puntajes promedio alcanzados por los jóvenes procedentes de las naciones de la OCDE. En la competencia matemática, por ejemplo, las diferencias son de hasta noventa puntos, lo que equivale a un rezago de tres años de formación en un estudiante costarricense con respecto a uno de la OCDE (PEN, 2017).

En cuanto a los ambientes de aprendizaje, el país arrastra un déficit de infraestructura educativa generado en las décadas de los ochenta y noventa. No obstante, a partir de 2006 ha tenido lugar un importante proceso de crecimiento y ordenamiento de la inversión. Se creó la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) del MEP, en sustitución del Centro Nacional de Infraestructura Educativa (Cenife), y a través de ella se ha ido consolidando la disponibilidad de presupuesto para ser ejecutado en este rubro. La DIEE está bien equipada, cuenta con un amplio grupo de profesionales y trabaja con clara conciencia de que el desarrollo de infraestructura está ligado necesariamente al proceso educativo (MEP, 2014)[5].

Según datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP (2016), actualmente la mayoría de las instituciones educativas cuenta con agua potable, electricidad y servicios sanitarios. El acceso a internet está disponible en el 91% de los centros públicos de preescolar[6], el 69% de los de primaria (90% en el sector privado) y el 77% de los de secundaria (92% en los centros privados). En promedio, hay nueve estudiantes por computadora. Pese a los esfuerzos para ampliar el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de los estudiantes y centros educativos, el ancho de la banda con que opera la conectividad a la red sigue siendo bajo. Su ampliación es un desafío para los próximos años.

Costa Rica ha cumplido con una serie de condiciones indispensables para lograr mayores avances en la educación pública. Una de ellas es el crecimiento de la inversión en este rubro, consolidada en 2011 con la aprobación de la reforma constitucional que le asigna un 8% del PIB[7]. La inversión en educación, que en la década de los ochenta cayó por debajo del 3% del PIB, se incrementó a 5% en 2006 y alcanzó el 7,7% del PIB en 2015 (32% de la inversión social pública), lo que representa un aumento sin precedentes, tanto en términos relativos como reales. Esta proporción del PIB equivale aproximadamente a una inversión anual de 4.000 dólares por estudiante, muy superior al promedio latinoamericano, pero bastante inferior al de los países de la OCDE (10.000 dólares). Dada la crisis fiscal que vive el país en 2018, el principal desafío del sistema educativo es hacer mejoras sin que, por ahora, existan posibilidades de contar con más recursos.

Debate actual sobre las políticas docentes en Costa Rica

Como lo han reconocido diversos estudios internacionales, los docentes constituyen el recurso más valioso para elevar la calidad de la educación. En Costa Rica el debate actual sobre las políticas docentes gira en torno a tres temas. El primero es el perfil del docente que se forma en las universidades, sus conocimientos, sus habilidades pedagógicas para atender diversas poblaciones y las herramientas que adquiere para incorporar variaciones y actualizarse a lo largo del tiempo. El segundo tema es la calidad y heterogeneidad de la oferta educativa para los aspirantes a la docencia y su correspondencia con las necesidades del MEP, y el tercero se relaciona con los procesos de reclutamiento, selección y valoración del desempeño de los docentes en su práctica profesional.

Frecuentemente se publican artículos y en los medios nacionales se discute sobre las debilidades en la preparación de los profesionales de la educación y la falta de medición de sus conocimientos. Sin embargo, pocas veces se debate sobre las posibilidades de reforzar no solo los contenidos sino también las prácticas pedagógicas, a partir de mecanismos como el acompañamiento de pares, la retroalimentación formativa o el trabajo conjunto de educadores con experiencia. Esto es relevante sobre todo en secundaria, cuya planilla docente es relativamente joven (el 40% de los profesores son jóvenes) y requerirá la coordinación de procesos de actualización a través del tiempo.

Otro asunto poco discutido en materia de preparación docente se refiere a las nuevas generaciones. Hoy se presenta la oportunidad de atender el tema especialmente en primaria, donde más del 60% de los docentes son mayores de 40 años y el 46% de ellos se pensionará entre 2026 y 2040. Esta coyuntura permite al MEP planificar el recurso humano que requiere contratar para sustituir a este personal.

Estado actual de la política docente en Costa Rica

Preparar el campo para una enseñanza efectiva

Los perfiles de los docentes que se necesitan son claros, pero hay grandes brechas entre estos y los programas universitarios

Con casi treinta nuevos programas de todas las materias básicas de preescolar, primaria y secundaria, el país ha definido estándares de aprendizaje en cada uno de los niveles y ha establecido las aspiraciones de rendimiento que se consideran satisfactorias (cuadro 3)[1].

El MEP utiliza diversos medios para divulgar los nuevos programas entre los docentes. Sin embargo, esos mecanismos requieren afinamiento, para que trasciendan la transmisión del contenido del nuevo currículo y refuercen su aplicación en las aulas. La difusión y la capacitación son importantes, pero también el acompañamiento y el seguimiento.

Por ejemplo, en 2014 se indagó acerca de la manera en que los docentes de Matemáticas se enteraron de la reforma de los programas de esa asignatura, a partir de una muestra representativa a nivel nacional. Se encontró que los profesores habían recibido información principalmente a través de las actividades de capacitación del MEP (73%) o de las asesorías pedagógicas de Matemática (58%)[2].

Para la exitosa aplicación de los nuevos programas es determinante que los educadores estén preparados para llevarlos a la práctica. En la encuesta antes citada también se encontró que uno de los factores que más potenciaban la alta implementación de la reforma de Matemáticas, era que los docentes se sintieran en capacidad de impartir lecciones con la metodología y los contenidos que esta planteaba. Sin embargo, aunque un 46% se sentía totalmente preparado para enseñar los contenidos, solo un 25% declaraba estarlo para implementar en el aula las metodologías propuestas (Lentini y Villalobos, 2014).

Dos estudios publicados en el *Sexto Informe Estado de la Educación* (2017) aportan evidencia sobre el importante papel que juegan los docentes en la implementación de los programas, específicamente en el caso de la educación preescolar. Uno de ellos analizó la calidad de los ambientes de aprendizaje en centros educativos de la Gran Área Metropolitana (GAM) y el otro evaluó la calidad de las interacciones pedagógicas que se promueven en las aulas[3]. Los resultados obtenidos dan cuenta de que, en preescolar, la aplicación exitosa de los cambios curriculares será posible si el MEP desarrolla mecanismos que permitan modificar una serie de supuestos e ideas erróneas que tienen los docentes sobre la lectoescritura emergente y el desarrollo cognitivo, y las maneras de interactuar con los niños para promover esos temas en las aulas.

El análisis reveló que las educadoras de preescolar[4] tienen conceptos muy distintos y no siempre correctos sobre los factores que inciden en el éxito y aprendizaje de los alumnos. Asimismo, se identificaron notables vacíos de conocimiento y prácticas inadecuadas de promoción de la lectoescritura emergente, como por ejemplo la prevalencia de mitos sobre lo que implica enseñar a leer y la insuficiente práctica de la lectura diaria en el aula.

Estos resultados encienden una alerta sobre la calidad de las interacciones entre docentes y alumnos en las lecciones. Se constató un buen trabajo de las maestras a la hora de crear un clima positivo y ordenado en la clase, pero la situación cambió al examinar el apoyo pedagógico al desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños. El principal hallazgo fue que hay poco estímulo en estas áreas clave de la formación. Asimismo, existe una brecha entre la percepción que reportan las educadoras sobre los alcances de su trabajo y lo que reflejan los datos de observación en el aula, tema que sin duda requiere la atención del MEP (PEN, 2017).

Otro estudio reseñado en el *Sexto Informe Estado de la Educación* (2017) midió el uso del tiempo lectivo y prácticas docentes en 118 aulas de noveno año en 68 centros públicos y privados, durante las clases de Matemáticas. Se encontró que una parte significativa del tiempo se dedica a actividades ajenas a los objetivos de enseñanza. Este desperdicio equivale a la mitad de las

Cuadro 3: reformas curriculares por año y nivel educativo

Año de implementación	Programa	Preescolar	Primaria	Secundaria
2009	Educación cívica III ciclo			x
	Educación musical			x
2010	Artes plásticas			x
2011	Educación física			x
2013	Afectividad y sexualidad III ciclo			x
	Matemática		x	
	Matemática			x
	Vida cotidiana III ciclo			x
2014	Artes industriales III ciclo			x
	Artes plásticas		x	
	Educación física		x	
	Educación musical		x	
	Español I Ciclo		x	
	Español II Ciclo		x	
	Estudios sociales y Cívica		x	
2015	Ciencias		x	
	Educación Preescolar	x		
2017	Ciencias		x	
	Francés		x	
	Francés			x
	Inglés		x	
	Inglés			x
2018	Afectividad y sexualidad III ciclo y décimo			x
	Biología Educación diversificada			x
	Ciencias III ciclo			x
	Español			x
	Filosofía Educación diversificada			x
	Física Educación diversificada			x
	Inglés III ciclo (Exp Bilingües)			x
	Psicología Educación diversificada			x
	Química Educación diversificada			x

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2017.

lecciones de Matemáticas en el año. Pero el hallazgo más importante es que los profesores utilizan metodologías tradicionales, poco participativas y centradas en el educador, pese a que el nuevo programa de Matemáticas del MEP insta a aplicar métodos de construcción conjunta del conocimiento. Además, en pocas aulas se usan recursos tecnológicos como apoyo educativo, trabajo en grupos pequeños y espacios para la discusión y debate de los temas desarrollados (PEN, 2017).

Aunque no se cuenta con este tipo de diagnóstico para todos los niveles educativos ni todos los programas nuevos, los elementos encontrados en las investigaciones sobre la enseñanza preescolar y en noveno año dan señales coincidentes sobre la importancia de que, una vez aprobados los cambios, el MEP atienda las debilidades que se vayan identificando. Esa atención es la que permitirá asegurar la concreción de las reformas y el seguimiento necesario para hacerlas sostenibles y mejorables en el tiempo. El director del centro educativo es el llamado a velar por que los programas efectivamente se utilicen en las aulas.

Los hallazgos comentados plantean la necesidad de que las actividades de capacitación dirigidas a los docentes se concentren en los temas de fondo de los programas (habilidades y competencias) y en los elementos que los maestros deben manejar. También se requiere que la capacitación se complemente con procesos de acompañamiento por parte de asesores nacionales y regionales, o bien de otros docentes con mayor experiencia. El MEP debe poner en marcha mecanismos que permitan dar seguimiento a los educadores, a fin de obtener información para retroalimentar los procesos de formación continua e inicial, mejorar la calidad y garantizar el éxito de los programas (PEN, 2017).

Entre las características relevantes de las nuevas propuestas curriculares destaca la definición del perfil del docente que se requiere (por ejemplo en términos de habilidades, destrezas y conocimientos) para lograr la aplicación exitosa de las reformas y satisfacer las nuevas necesidades del MEP[5].

A partir de los nuevos perfiles, el CSE está en capacidad de establecer un conjunto de lineamientos de política educativa que contribuyan a orientar la formación de docentes en las universidades públicas y privadas. Al hacerlo, atendería una vieja queja planteada por las mismas universidades, sobre la falta de claridad del ente rector en cuanto al tipo de educador que necesita contratar. Establecer lineamientos permitiría al país avanzar en el desarrollo de los estándares mínimos de calidad que deberían cumplir los futuros profesionales. Por el momento, las adaptaciones realizadas por los centros de educación superior han sido voluntarias y han tenido una dinámica y una velocidad propias, rezagadas con respecto a los movimientos del MEP. Sin embargo, también es cierto que la verificación de estos perfiles no incide ni en la contratación ni en carrera docente.

Un ejemplo de adaptación se observa en la Universidad de Costa Rica (UCR), donde históricamente la formación pedagógica para la educación secundaria y la correspondiente a cada asignatura específica son impartidas de modo simultáneo por la Facultad de Educación y su Departamento de Educación Secundaria –que administra y brinda los cursos del núcleo pedagógico- y las escuelas de cada disciplina. A esto se suman los cursos de cultura general humanística que todos los estudiantes deben llevar. Este modelo fue sometido a revisión en 2011, debido a que la gestión administrativa y curricular mostraba poca agilidad para manejar e innovar los planes de estudio, y también como resultado de una discusión de fondo que se dio en la Universidad, sobre el peso y la relación que debe existir entre los componentes pedagógicos y los de cada disciplina en la formación de los docentes (Chaves et al, 2016). En 2014, las autoridades universitarias aprobaron una reforma del modelo de carreras compartidas propuesta por la Escuela de Matemáticas, en la que se reconoció la Educación Matemática como un área emergente de conocimiento que debe ser atendida por la UCR mediante la formación de profesionales e investigadores en la materia. Con base en este acuerdo, en 2016 se creó una nueva carrera de Educación Matemática, bajo la responsabilidad única de la citada escuela. De esta manera se buscó superar un modelo de formación generalista, de docentes que tienen una débil conexión con los saberes matemáticos escolares y serias dificultades para la comprensión del conocimiento teórico y su relación con la práctica y mejoramiento (PEN, 2017).

Este caso constituye un insumo importante para un debate que aún está abierto y que el país debe continuar, sobre cómo avanzar hacia un modelo de formación docente de mayor calidad. Un modelo que esté a la altura de los nuevos programas aprobados por el MEP, pero que también

tenga la posibilidad de adaptarse a variaciones futuras. Para el desarrollo profesional hay una oferta amplia, pero dispersa. En muchos casos esa oferta no responde a las necesidades de los docentes ni del sistema educativo y además resulta estática e inflexible.

Cantidad y uso del tiempo en el aula no permiten maximizar las oportunidades de aprendizaje

El tiempo como recurso para el aprendizaje se puede ver comprometido por múltiples factores: el ausentismo de docentes y estudiantes, las actividades no relacionadas con la enseñanza realizadas en tiempo lectivo, la duración del año escolar, el horario de clases y el mal aprovechamiento del tiempo en el aula. El artículo 125.8 del Código de Educación establece que el director del centro educativo está obligado a llevar un registro diario de ausencias de los docentes; además indica que estos deben llegar al menos cinco minutos antes y no más de treinta minutos después de la hora de la lección. No existen encuestas o estudios especiales que permitan corroborar los datos administrativos sobre este particular.

Las ausencias del docente pueden repercutir en su evaluación anual de desempeño. Por ejemplo, la calificación de "excelente" no se da a los maestros que hayan dejado de asistir a cualquiera de los actos a los que fueron convocados por su superior, o a quienes tengan más de quince ausencias, aunque sean motivadas.

La importancia del uso del tiempo se constata al analizar la información generada a partir de las pruebas Terce. El hecho de contar con maestros que asisten regular y puntualmente a clases se asocia con un mayor rendimiento de los estudiantes de primaria, en todas las competencias y grados (Treviño et al., 2015). Este indicador, sin embargo, podría revelar tan solo la presencia de un docente comprometido, por lo que la puntualidad *per se* sería insuficiente para explicar el mejor desempeño de los alumnos (Garnier, 2017).

En1998 el calendario escolar se amplió, de 174 a 200 días. Esto disminuyó el período de vacaciones de los docentes, pero a cambio se les otorgó un incremento en su base salarial. La medida surgió a partir de un convenio suscrito entre el MEP y cinco organizaciones del Magisterio Nacional. Desde entonces el calendario de cada año se plantea para alcanzar esa meta; se publica al inicio del ciclo lectivo y se monitorea su cumplimiento. En las ocasiones en que la cantidad de días no se ha podido cumplir, por huelgas o desastres naturales, el MEP ha debido hacer ajustes al calendario.

Aunque por ley todos los estudiantes deben recibir 200 días de clases, la cantidad de lecciones y horas que reciben son tan disímiles que generan amplias desigualdades dentro del sistema.

En preescolar la jornada es corta (menos de cuatro horas efectivas) y se reduce aún más en algunos planteles, sobre todo de zonas rurales, lo que limita las oportunidades de aprendizaje de los niños que provienen de hogares con climas educativos bajos (PEN, 2017).

En primaria, como se ha señalado en las diversas ediciones del *Informe Estado de la Educación*, hay grandes brechas en la cantidad de lecciones impartidas entre las modalidades de *horario regular* (que cumplen con el currículo completo) y las de doble jornada o *ampliación de la jornada docente* (cuyos maestros trabajan más de una jornada, pero los estudiantes reciben menos lecciones porque diversos grupos asisten en horarios alternos).

Para poder cumplir con el currículo completo, en 1997 el CSE estableció que se requiere una jornada de 7:00 de la mañana a 2:20 de la tarde y una oferta que incluye 28 lecciones de asignaturas básicas, 5 de lengua extranjera y 10 de materias especiales, para un total de 43 por semana. Esta disposición se cumple en un porcentaje muy bajo de las escuelas, lo que impide el desarrollo pleno del currículo oficial en primaria y el derecho de los niños a recibirlo.

Únicamente 175 escuelas (4,7% de los centros públicos de primaria) ofrecen el plan curricular aprobado en 1997 por el CSE, con todas las asignaturas. En un lapso de cuatro semanas, un alumno que asiste a un centro educativo de doble jornada recibe en promedio 60 lecciones menos que uno de un centro con horario regular. Por lo tanto, aunque en primaria, la cobertura es casi universal, no todos los alumnos reciben la oferta curricular completa.

En 1997 el CSE dio un plazo de diez años para que, de manera gradual, el MEP fuera ampliando el horario a fin de cubrir el programa con todas las asignaturas (CSE, 1997).

Sin embargo, veinte años después, en 2016, del total de centros públicos de primaria reportados (3.731 escuelas), el 95% todavía era de doble jornada (PEN, 2017).

Las razones que explican el incumplimiento se asocian principalmente al déficit de infraestructura y mobiliario, la ubicación geográfica, el tamaño de la matrícula de los centros y la falta de docentes en las materias especiales.

Un problema asociado a la definición de jornadas en los centros educativos se relaciona con la contratación docente. El salario de un maestro de horario regular es menor que el del otro que trabaja doble jornada o con ampliación de jornada. Esto ha hecho que los docentes se opongan a la primera alternativa, pues ello reduce su salario. Mientras esto no se resuelva, los avances hacia la universalización del horario regular serán poco significativos (Garnier, 2017).

La diferencia de jornadas es uno de los mayores retos del sistema educativo en términos de equidad. Para atender ese desafío, el descenso de la cantidad de alumnos en edad escolar ocasionada por la transición demográfica abre la posibilidad de pasar a escuelas de horario regular, en vez de doble jornada.

Específicamente sobre el uso del tiempo en las clases, este no es aprovechado en su totalidad y hay diferencias en las dinámicas de aula que afectan el rendimiento de los estudiantes. El ya citado estudio sobre la enseñanza de las Matemáticas en noveno año utilizó el método de observación de Stallings et al. (2014), que mide el uso del tiempo en la clase. Se encontró que los docentes dedican el 59% de su tiempo a actividades relacionadas con el desarrollo de la lección, un 27% a la gestión de la clase y un 14% a actividades ajenas al aprendizaje. Por su parte, los estudiantes destinan un porcentaje similar a las actividades académicas (64%). La principal diferencia con los profesores es que los alumnos dedican un 27,8% de su tiempo a la interacción social con sus compañeros, asuntos extracurriculares, a usar el teléfono celular o simplemente no prestan atención.

De acuerdo con parámetros internacionales, si se quiere aumentar la efectividad del aprendizaje, no se debería destinar más del 15% del tiempo de la clase a actividades de gestión (27% en Costa Rica). Según los estándares, los docentes efectivos dedican en promedio un 85% o más del tiempo a actividades de aprendizaje, y en sus lecciones los estudiantes están involucrados en el 94% o más del tiempo (Stallings et al., 2014). Las cifras de Costa Rica están por debajo de esos porcentajes: 59% y 64%, respectivamente.

Diversidad y condiciones de la oferta para la formación docente ponen en duda su calidad

En las facultades de Educación de las universidades costarricenses existe una gran diversidad de carreras con distintos contenidos, enfoques, tiempos de graduación, número de créditos y niveles de calidad, en un contexto de poco control por parte de las autoridades correspondientes. No se cuenta con un marco de referencia que oriente los programas de formación docente alrededor de destrezas mínimas y metas comunes.

Mientras en las universidades públicas las carreras de Educación están diseñadas para ser aprobadas en cuatro años, en las privadas se trabaja por cuatrimestres que se traducen en tres bloques por año, lo cual permite obtener un título en tres años.

Chaverri y Sanabria (2010) realizaron un estudio sobre las características de los programas de formación inicial para educadores de primaria. Encontraron una limitada oferta de cursos sobre temas importantes como aprendizaje y cognición, estrategias para innovar y tendencias actuales de la enseñanza, dinámica grupal, aprendizaje en el aula escolar y proyecto educativo de aula, relaciones interpersonales y Psicología de la motivación, así como en asuntos de actualidad. Por su parte, Badilla (2016) analizó la oferta curricular de los centros que imparten la carrera de Enseñanza del Inglés, también para primaria, y determinó que existen grandes diferencias entre universidades y amplias brechas entre los contenidos de los cursos y el nuevo programa de estudio para ese nivel educativo.

· *El sistema de formación de docentes es poco selectivo*

Al contrario de lo que ocurre en los sistemas educativos de calidad alrededor del mundo, en Costa Rica los procesos de selección de los aspirantes a las carreras de Educación son escasos o nulos.

El artículo 14 del reglamento del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup) establece que, para ingresar a cualquier carrera, los estudiantes deben tener el título de Bachiller de Enseñanza Media o su equivalente reconocido por el CSE. Esta es también la condición mínima en las carreras de Educación y la que prevalece como principal filtro de entrada en los centros de formación superior, particularmente en los privados.

En las universidades públicas el requisito para el ingreso a cualquier carrera es el examen de admisión o prueba de aptitudes generales. Sin embargo, los cortes de los puntajes para ingresar a cada escuela o facultad son diferentes. En las carreras de Educación suelen ser más bajos que en las de otras áreas, como Ciencias e Ingenierías.

Las carreras de Educación, sean de universidades públicas o privadas, no tienen otros filtros de selección de los estudiantes, como entrevistas o pruebas específicas que evalúen sus aptitudes para la docencia.

· *Predomina la acumulación de títulos en universidades privadas con carreras no certificadas*

Los incentivos generados por el sistema educativo para la profesionalización de los docentes han hecho que más del 95% de ellos esté hoy titulado. Este es un logro importante y coloca al país en un nivel cercano al de los países de la OCDE. Los egresados de Educación son los profesionales que acumulan más títulos en promedio en Costa Rica (cuatro por persona entre 2000 y 2014; Badagra, 2015) incluyendo grado y posgrado.

Los docentes obtienen los títulos mayoritariamente en universidades privadas. Estas otorgan casi el 70% de los títulos, en mayor medida de licenciaturas (80%) y maestrías (94%) (PEN, 2017). El 77% de los docentes en servicio ha obtenido un título de estos centros (PEN, 2015). Cabe recordar que los centros privados son los que tienen los programas de duración más corta y además presentan una baja acreditación (Sinaes, 2017).

Un indicador de la calidad de la formación docente en entidades privadas se observó en las pruebas diagnósticas de conocimientos que el MEP realizó a sus docentes de Inglés en 2008 y 2015, y de Matemáticas en 2010. Los mejores resultados correspondieron a los graduados de universidades públicas y los más bajos a aquellos cuyos títulos eran exclusivamente de centros privados (PEN, 2015).

De las 41 universidades públicas y privadas que forman profesionales en Educación, solo 6 tienen carreras acreditadas. Esto representa un 15% de las instituciones, una proporción baja con respecto al tamaño de la oferta existente, pero en las universidades privadas el porcentaje es aún menor. En 2017, solo un 6,3% de todas las carreras de Educación que se imparten en el país estaba acreditada, 29 en total (Badagra, 2015) y solo 2 de estas últimas eran del sector privado (un 7%), a pesar de que este ofrece la mitad de las carreras del mercado[6]. El porcentaje de acreditación de carreras en el país es relativamente bajo, pero otras áreas como Ingenierías y en Salud muestran mayores porcentajes que Educación, 12% y 10,4%, respectivamente.

Sobre los posgrados, específicamente maestrías, más de la mitad de los títulos otorgados cada año corresponde a la especialidad de Administración Educativa. Este título es un requisito para aspirar a dirigir un centro educativo. Sin embargo, la disponibilidad de esos puestos es limitada y bastante menor que la oferta de profesionales.

· *La oferta actual de graduados excede la demanda del sistema en ciertas materias*

En los últimos veinte años, la cantidad de docentes egresados de las universidades ha superado la demanda del sistema público, sobre todo en las materias generales. Datos del Programa Estado de la Nación (PEN, 2017) indican que en la última década se graduaron, en promedio, alrededor de 10.000 docentes por año. La encuesta más reciente del Observatorio Laboral de Profesionales (OLAP, 2014) reveló que el desempleo de estos profesionales era del 4,7% (relativamente similar al del total de egresados).

Otra manera de analizar el desajuste entre la oferta y la demanda laboral en el sector público es la revisión de la cantidad de plazas que se abren a concurso en el MEP, versus el número de ofertas que se reciben. Los concursos son el mecanismo que usa el sistema para

crear un registro de aspirantes a determinados puestos, tanto docentes como administrativos. Una persona puede aspirar a más de una plaza, aunque finalmente pueda obtener solo una.

Un recuento de las personas contratadas para puestos de docencia en el MEP, en comparación con las postulaciones recibidas en cada concurso entre 2007 y 2014 (cada dos años) permite observar que crecieron más aceleradamente las ofertas que las contrataciones (gráfico 1). Esto evidencia un mercado reñido, por la cantidad de docentes y la diversidad de puestos a los que estos pueden postularse a medida que van adquiriendo más títulos. En el período indicado el número de profesionales que ingresaron al sistema aumentó un 37%, mientras que las ofertas casi se duplicaron (crecieron un 92%).

Al desagregar por nivel, datos de 2014 muestran que la sobreoferta ha sido mayor en Educación Preescolar (8.247 postulaciones para 265 plazas vacantes) y Educación Especial (18.049 oferentes para 532 plazas vacantes; cuadro 4). En el segundo caso el crecimiento de la titulación ha sido especialmente significativo. Entre 2010 y 2015, en promedio, se otorgaron mil títulos por año en Educación Especial, sobre todo en universidades privadas (87%) y en carreras no acreditadas (80%; Badagra, 2015).

En cuanto a las plazas de docencia que no se logró cubrir y se declararon desiertas, en primaria el 95% correspondió a profesores de Inglés y un 4% a profesores de Francés.

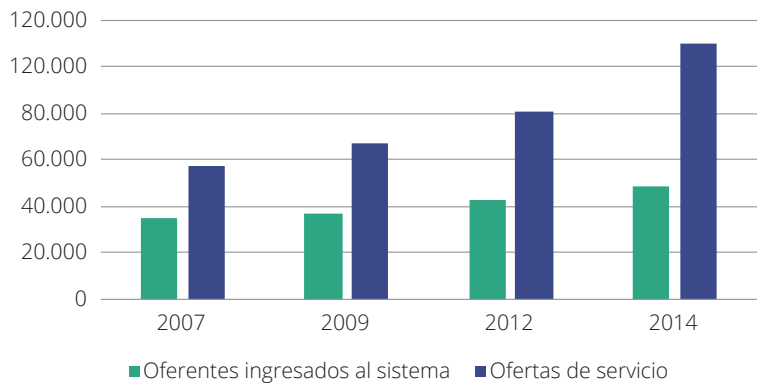
Para obtener estos puestos los docentes deben aprobar pruebas de conocimiento del idioma. En secundaria, las plazas no cubiertas correspondieron en un 38% a Francés, un 15% a Filosofía y un 39% a Educación Religiosa.

· *Capacitación continua de los docentes poco alineada con las prácticas de aula y los nuevos programas del MEP*

En 2008 se creó, por ley, el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS), el cual tiene entre sus metas la consolidación de un proceso que vaya más allá de las prácticas tradicionales de la capacitación docente y evolucione hacia una lógica formativa basada en la pertinencia, relevancia y funcionalidad de las actividades de desarrollo profesional (MEP, 2014). En la práctica, el desafío ha sido alcanzar una política de formación continua de mediano y largo plazo que trascienda los períodos gubernamentales y logre articularse con la formación inicial.

En diciembre de 2016 el CSE aprobó el Plan Nacional de Formación Permanente "Actualizándonos", con el propósito de fortalecer ese proceso mediante una oferta integrada y pertinente que satisfaga las necesidades y demandas del sistema. El Plan promueve la incorporación de la tecnología educativa y el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje (MEP, 2016e), en atención a las deficiencias identificadas por los docentes y la carencia de un marco nacional que oriente su formación[7].

Gráfico 1: ofertas de servicio y oferentes ingresados al sistema educativo público. número de ofertas. 2014



Fuente: Elaboración propia con base en Quesada y Alvarado (2015) con datos de Investigación y Desarrollo, Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil, 2014.

Cuadro 4: oferta de plazas en propiedad, ofertas de servicio, plazas cubiertas y sin cubrir, por nivel educativo en el sistema público. número de ofertas. 2014

	Plazas vacantes en concurso (para propiedad) 2014	Aspirantes que ofertaron (de concurso de 2012)	Plazas contratadas	Plazas sin cubrir
Secundaria	1.751	20.501	1.487	264
Técnico profesional	597	14.723	586	11
Especiales	536	18.049	532	4
Primaria	2.441	24.360	2.112	329
Preescolar	265	8.247	271[a/]	

a/ Se contrataron más de las inicialmente previstas.
Fuente: Elaboración propia con base en Quesada y Alvarado (2015) con datos de Investigación y Desarrollo, Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil, 2014.

Los educadores contratados por el MEP se han visto incentivados a capacitarse, porque los cursos son reconocidos por el Servicio Civil mediante la asignación de puntajes para la carrera docente. Históricamente las actividades de capacitación habían sido financiadas por el MEP, en respuesta a las necesidades planteadas por los mismos docentes. Algunos cursos buscan subsanar carencias de la formación inicial. Los temas recurrentes han sido planeamiento didáctico, evaluación de los aprendizajes, adecuaciones curriculares y uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el aula; los tres primeros podrían considerarse elementos básicos de la formación inicial y el último como una actualización para graduados menos recientes. Otras temáticas solicitadas con frecuencia son: manejo de límites en clases, liderazgo y motivación, que tienen que ver con las aptitudes de los docentes (Gamboa, 2017).

Con la creación del IDP-UGS se dio un cambio importante en la formación continua. En el pasado "se pedían cursos" a las universidades y estas definían la oferta, que no siempre estaba acorde con las necesidades del MEP. Con la intervención del IDP-UGS y las reformas curriculares, se empezó a solicitar detalladamente a las universidades el contenido de los cursos de capacitación (Garnier, 2017).

El enfoque de "Actualizándonos" es un primer paso hacia una capacitación centrada en los nuevos programas de estudios. Sin embargo, aún están pendientes temas clave como el acompañamiento de los docentes en las aulas y la articulación entre el IDP-UGS y las instancias del MEP, como la Dirección Curricular y la Dirección de Evaluación de la Calidad. En la práctica es importante no perder de vista las habilidades, lo que se espera que aprendan los estudiantes y lo que necesitan los docentes para guiarlos.

En "Actualizándonos" no está claro cómo se vinculan la formación permanente y la inicial, ni cómo se acoplarán los procesos de evaluación, seguimiento e investigación para valorar resultados y mejorar la formación continua de los docentes (PEN, 2017). Para llevar a cabo esas tareas el IDP-UGS cuenta con un Departamento de Seguimiento y Evaluación, pero solo tiene nueve funcionarios, quienes también deben elaborar los certificados de capacitación para los más de 80.000 empleados del MEP. Es necesario fortalecer el Plan para asegurar su continuidad, así como para establecer metas verificables de acceso y cobertura de educadores, y medir los resultados de las actividades de capacitación.

Desde 2007 se han efectuado cuatro encuestas de seguimiento acerca de las características y alcances de la oferta de desarrollo profesional del MEP, para identificar buenas prácticas y desafíos. Los resultados evidencian el incumplimiento de criterios de éxito sobre este tipo de actividades validados a nivel internacional, lo cual limita la

efectividad del trabajo que realiza el MEP en esta materia (Brenes et al., 2016).

Entre los aspectos que destacan en las encuestas se encuentran los siguientes: a) los mecanismos de convocatoria para la capacitación de docentes en servicio no favorecen una amplia participación. Solo el 43% de las personas entrevistadas declaró haber asistido a alguna actividad formal de desarrollo profesional en 2015, con predominio de los docentes de zonas urbanas, nombrados en propiedad y de primaria, b) por lo general, los participantes son seleccionados por el director del centro educativo (43%), el asesor pedagógico regional (36%) o el supervisor del circuito (5%), pero no son claros los criterios que se emplean para tal efecto, y c) quienes no participaron en los cursos aducen desconocimiento sobre ellos. El 86% de los educadores asiste a las actividades al ser convocado por un superior y solo un 13% lo hace por iniciativa personal (Brenes et al., 2016).

El enfoque más utilizado en las capacitaciones que ofrece el MEP ha sido el llamado "modelo de cascada". Los docentes seleccionados se trasladan fuera del centro educativo para recibir la formación y se espera que al regresar compartan lo aprendido con sus colegas. No obstante, en la consulta a los educadores solo un 4% mencionó haber recibido capacitación de esta forma (Brenes et al., 2016); es decir, en la práctica los conocimientos no se transfieren.

Un último tema clave, que por ahora está en evaluación, es el momento en que se lleva a cabo la capacitación. Desde hace años muchos los cursos se realizan al finalizar el curso lectivo[8], cuando los docentes suelen estar cansados, y no al inicio, cuando la capacitación puede ser una oportunidad para revisar y retroalimentar el diseño y la planificación del trabajo anual.

- *Se requiere acompañamiento y seguimiento después de la capacitación, para asegurar una efectiva transferencia de lo aprendido a los estudiantes*

La manera en que se organizan la capacitación y el intercambio de saberes no contempla que las actividades se den en el centro educativo, ni que ocurra un intercambio horizontal entre pares, como sugieren las buenas prácticas internacionales. Al contrario, la dinámica es vertical y son nulos o escasos los acompañamientos en las aulas por parte de quienes imparten la capacitación, o bien entre colegas de un misma institución o una misma materia.

De acuerdo con los docentes, en 2015 el acompañamiento posterior a la capacitación se dio en una tercera parte de las actividades (32%) y estuvo a cargo principalmente de un asesor del MEP (38%), un docente del mismo centro educativo (23%), la entidad a cargo de la capacitación (23%) o el director (16%). El seguimiento resulta fundamental para catalizar el cambio y ayudar a implementar las estrategias más difíciles; de hecho, es el factor que más se asocia a la aplicación en el aula. Pese a ello, como se ha visto, ocurre en menos de una tercera parte de las actividades de capacitación (Brenes, 2016).

En buena parte de los casos la falta de seguimiento obedece a carencias de recursos humanos y materiales. Tampoco se hacen evaluaciones de impacto, ni se sistematiza evidencia para observar y aprender sobre la experiencia desarrollada en la capacitación (Castro, 2017).

- *Uso de recursos tecnológicos para ampliar acceso de los docentes a la capacitación*

Actualmente la mayoría de los cursos que ofrece el MEP es presencial. En 2015, solo el 6% de los docentes dijo haber recibido capacitación de forma virtual. Las destrezas en el uso de TIC no son solo una competencia deseable en el siglo XXI, sino que se han convertido en un medio para facilitar el desarrollo profesional de los educadores. Una de las ventajas de la modalidad virtual es que amplía el acceso a la oferta de asesorías y actividades de capacitación –sin que la ubicación geográfica sea un obstáculo–, reduce los costos, aumenta la cobertura y resuelve el problema de que la transferencia "en cascada" no suceda. Es necesario ampliar la oferta de este tipo de cursos, pero también promover el uso de las TIC, que es una barrera mayor que la falta de recursos.

La evidencia muestra que los docentes tienen amplio acceso a la tecnología y a internet en sus hogares, pero también que no suelen usar la computadora para actividades vinculadas con el desarrollo profesional. Esta brecha entre acceso y uso es uno de los motivos por los que, hasta ahora, la modalidad de capacitación

estrictamente virtual no es la preferida por los educadores, a lo cual se suma el hecho de que la oferta es limitada para complementar, reforzar u ofrecer alternativas a la opción de capacitación presencial.

El IDP-UGS, como entidad rectora en esta materia, ha buscado potenciar el uso de recursos tecnológicos en los procesos de capacitación y en la última década ha invertido para tener un portal para cursos virtuales, actualizar salas de videoconferencias y abrir centros de formación en las direcciones regionales (MEP, 2016). Sin embargo, sigue pendiente una labor de convencimiento para que los docentes recurran con mayor frecuencia a las opciones multi y bimodales.

Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos

Mecanismos de selección de los docentes requieren actualización

El sistema de selección para el reclutamiento de docentes del MEP[9] data de 1970, año en que la prioridad para ese Ministerio era la profesionalización de los funcionarios y por ende, se hacía énfasis en la importancia de cursar estudios superiores y obtener un título académico, como requisito para ejercer la docencia. El sistema proponía que los nombramientos siguieran el criterio mínimo de que el postulante contara con un título universitario, a fin de asegurar que la designación no fuera arbitraria ni estuviera sujeta a los vaivenes políticos. Actualmente, como se señaló, la profesionalización no es un problema, ya que casi todos los docentes están titulados. Hoy se imponen nuevos retos para mejorar la calidad de la educación.

Sin cambios desde hace más de cuatro décadas, los criterios básicos para la contratación docente en el MEP, además de los títulos, incluyen los años de experiencia y los cursos de capacitación. Los tres elementos suman puntos en la valoración de cada aspirante. También se solicita a los postulantes que reporten los puestos que hayan desempeñado dentro del mismo sistema y en los cuales hayan tenido una calificación *muy buena* o *excelente*, lo que, como se verá más adelante, sucede en prácticamente todos los casos. Si el aspirante proviene de un centro privado se solicita que entregue los resultados de la evaluación respectiva. No se toma en cuenta si los títulos presentados se ajustan o no a las necesidades actuales del MEP, ni las diferencias en la formación recibida (en duración y currículo de las carreras). Básicamente, toda persona que desee estudiar para dedicarse a la enseñanza puede hacerlo, independientemente de su vocación y habilidades. Solo en la contratación de docentes de segundo idioma (Inglés y Francés) se verifica su dominio de la materia por impartir.

Específicamente para la contratación de docentes de Inglés, uno de los requisitos para ingresar en el registro de elegibles (que elabora la Dirección General de Servicio Civil) es demostrar el dominio de la lengua mediante una nota mínima en la Prueba de Inglés para Comunicación Internacional (Toeic por su sigla en inglés)[10]. Aparte de esta valoración, no existen mecanismos para evaluar las destrezas aprendidas en la formación inicial, y tampoco se verifica un número de horas de práctica en el aula. Ciertamente el conocimiento de la asignatura es necesario, pero no suficiente (Garnier, 2017).

Si el título obtenido por el docente corresponde a una carrera acreditada, el Servicio Civil agrega algunos puntos a la valoración del aspirante. No obstante, dada la baja acreditación de las carreras de Educación, este aspecto no repercute de modo significativo en el proceso de selección.

A diferencia de los concursos para otros puestos públicos (incluso dentro del MEP, en funciones administrativas), no se llevan a cabo pruebas sociométricas ni se elaboran ternas (Arce, 2017). La selección para ofrecer el puesto en propiedad resulta de la suma de los puntos obtenidos por los aspirantes. Esto ocurre pese a que –o quizás debido a que– cada año el MEP contrata un alto número de docentes, un promedio cercano a los 2.000.

Ni la vocación del educador, ni sus habilidades sociales, conocimiento y prácticas en el aula son tomados en cuenta para su selección. El modelo de contratación no ha evolucionado al ritmo de otras reformas, ni de acuerdo con las nuevas necesidades de aprendizaje de los estudiantes, como tampoco lo han hecho los filtros de ingreso a las carreras de Educación. El desarrollo de instrumentos de valoración y verificación de criterios de idoneidad durante la selección de personal daría una señal a los futuros profesionales, de que en una eventual contratación la calidad de su formación sería tomada en cuenta (Garnier, 2017).

Los directores de escuelas y colegios públicos tienen limitadas posibilidades para incidir en la selección y retención de los docentes a su cargo. Ellos reciben un personal contratado por el MEP que podría no contar con las habilidades necesarias para enseñar o tener una formación deficiente. La herramienta que tienen los directores para retroalimentar al Departamento de Recursos Humanos del Ministerio, sobre la satisfacción o insatisfacción con el personal contratado, es la evaluación que se realiza cada año por medio de un cuestionario (cuyo resultado puede ser apelado por el educador). En sentido contrario, si el centro educativo cuenta con un docente que muestra un muy buen desempeño, el director no tiene la posibilidad de retenerlo si este tiene un nombramiento interino y desde el nivel central se decide trasladarlo a otra institución.

· *Los criterios de idoneidad del docente para aspirar a un puesto se basan en la titulación*

El artículo 192 de la Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que el nombramiento de los servidores públicos, en este caso de los docentes, debe efectuarse con base en idoneidad comprobada.

El Departamento de Carrera Docente de la Dirección del Servicio Civil es el encargado de crear un registro de elegibles que tengan las características idóneas para ser contratados por el MEP. Por ahora, la idoneidad se comprueba con la tenencia de un título de licenciatura y/o bachillerato en Ciencias de la Educación o en alguna de las carreras afines al área de la Educación, así como con la afiliación al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro).

La Ley de Contratación Docente (LCD)[11], promulgada en 1970, creó un régimen específico para el personal del Magisterio Nacional, con el propósito de dignificar al educador y asegurar que todo ascenso o mejoramiento de sus condiciones laborales se hiciera exclusivamente con base en méritos y antecedentes. A partir de esta Ley se definieron múltiples normas, como la creación de la figura de los jurados asesores, que determinan los criterios de selección a fin de garantizar la objetividad y la transparencia en el proceso de calificación de postulantes. En los últimos años se desechó la opción de concurso mediante terna para sustituirla por la selección por puntaje (Arce, 2017).

La Ley incentivó la titulación para ascenso en carrera docente, sin embargo, con los años características de la titulación fueron perdiendo supervisión. En 2012 la Sala Constitucional dictó una sentencia que obliga al Servicio Civil a aplicar pruebas de conocimiento a todos los oferentes en los concursos públicos[12] y establece un período para evaluar aspectos de razonamiento verbal y numérico, así como conocimientos científicos relacionados con el ámbito profesional respectivo. Sin embargo, este mandato aún no se cumple.

Desde finales de 2002 existe un sistema centralizado de manejo de información de los docentes. Luego de evaluar los mecanismos empleados para el nombramiento de docentes interinos, la Contraloría General de la República publicó un informe en el que ordenó utilizar un solo registro de elegibles, tanto para puestos interinos como en propiedad, en lugar de mantener sistemas separados para cada una de estas categorías (CGR, 2002). Se pretendía evitar que el nombramiento de interinos se hiciera a discreción de un encargado en el MEP[13].

· *Concurso de antecedentes sirve de base para las contrataciones*

El proceso de contratación en el MEP sigue varios pasos. Inicia con la identificación de las plazas disponibles, para que la Dirección General de Servicio Civil realice una convocatoria pública. Posteriormente se lleva a cabo un concurso para conformar un registro de elegibles. El listado de aspirantes con los puntajes asignados tras la valoración de sus atestados sirve como base para llenar las plazas vacantes, en propiedad e interinas.

Cuando se abre un concurso[14] los postulantes deben descargar un formulario electrónico, llenarlo y entregarlo físicamente con los documentos (títulos) que demuestran su idoneidad, mediante cita en uno de los veintisiete centros habilitados para reclutamiento (diagrama 1).

Aunque el Conesup cuenta con una lista de graduados que las universidades deben reportar para otorgar los títulos, la Dirección no la emplea y más bien revisa la documentación física. Una vez validada esta última, procede a calificar a los postulantes y asignar el puntaje según lo establecido en el Manual de Puestos Docentes.

Diagrama 1: pasos para la contratación de personal docente en el MEP

Fuente: Elaboración propia.

La validación de los documentos[15] es efectuada por un jurado del Servicio Civil, que es el encargado de calificar, mediante un sistema de puntuación, los títulos, cursos de capacitación (independientemente de la relevancia de los temas respectivos) y los años de experiencia. Los títulos tienen ponderaciones distintas según sean de bachillerato, licenciatura o maestría. Las plazas se ganan estrictamente por puntaje, incluso por centésimas[16].

· *Contratiempos generados por la forma de contratación impiden asignar docentes donde el sistema más los necesita*

En los concursos para contratación de docentes participan tanto aspirantes a plazas en propiedad (personal interino o educadores que buscan empleo en el sector público), como docentes nombrados en propiedad que desean trasladarse a otro lugar de trabajo o cambiar de plaza. Estos últimos suelen tener ventaja, ya que por lo general superan en experiencia y titulación a los demás aspirantes.

Hay un complejo proceso mediante el cual los participantes indican su disponibilidad para trabajar en cualquier punto del país. Al hacerlo aumentan sus probabilidades de ser contratados, aunque la plaza que se les asigne esté en un lugar en el que realmente no desean laborar.

La información sobre los centros educativos que tienen puestos vacantes no se especifica en el proceso de selección que hace el Servicio Civil, para evitar sacar a concurso cada plaza individual. Como parte de la información requerida, el docente debe indicar en su formulario la zona de preferencia (en el MEP las zonas se denominan circuitos y tienen una configuración geográfica propia). Los postulantes pueden señalar que aceptan o prefieren todas las zonas, o pueden acotarlas. Los circuitos son extensos y cubren múltiples centros educativos, algunos más rurales que otros.

Los aspirantes que prevén obtener puntajes relativamente bajos, por falta de experiencia o titulación, tienen un incentivo para no revelar su intención de no aceptar una plaza en sitios remotos (por lo general lejos de su lugar de residencia). Esas ubicaciones suelen ser menos solicitadas por concursantes de mayor puntaje, por lo que seleccionar las aumenta la probabilidad de contratación. Algunas personas optan por ingresar al sistema educativo público, independientemente de las condiciones, para luego buscar opciones de traslado.

Los docentes nombrados en propiedad solo pueden cambiar de centro educativo *por excepción*[17]. Esta restricción promueve la participación en los concursos, que son vistos como un mecanismo alterno para trasladarse a otra institución. Cuando un concursante es seleccionado, se le asigna un centro educativo en el circuito escogido

en la postulación. Sin embargo, puede ser que el lugar asignado no esté acorde con las expectativas del docente y este tiene la posibilidad de no aceptar el puesto. En estos casos, tanto el Servicio Civil como el MEP pierden el proceso de selección y designación, y la plaza en propiedad sigue vacante[18]. El puesto que no se logra llenar no puede ser asignado de inmediato a otro docente que hubiera estado realmente interesado en ocuparlo, pero que no lo obtuvo por tener puntaje bajo.

Para estas plazas que no se resuelven con un nombramiento en propiedad, el MEP puede contratar de forma interina personal que no está en el sistema de registro, y la plaza en propiedad queda vacante para el siguiente concurso. La desestimación anual alcanza más del 25% de los aspirantes seleccionados, proporción que aumenta a medida que pasa el tiempo desde la fecha del concurso que originó el registro de elegibles. Las bases se van desactualizando y los docentes van variando sus preferencias (Flores, 2017).

El docente que desestima no enfrenta consecuencia alguna por esta acción, y se mantiene en el registro de elegibles para seguir concursando. Cabe recordar que muchos de los postulantes no están "desempleados" y participan con la intención de obtener mejores condiciones en otra plaza; si el nuevo puesto no cumple ese propósito, lo desestiman. Incluso los interinos pueden verse incentivados a actuar de este modo, porque cuando renuncian a la nueva asignación, pueden regresar al puesto anterior, ya que no pueden ser sustituidos por otros interinos.

El costo de la desestimación es asumido por el centro educativo y sus estudiantes, que se quedan sin docentes para iniciar el curso lectivo, así como por el MEP y la Dirección de Servicio Civil, que deben retomar el proceso de la contratación[19]. El MEP incluso debe efectuar un proceso de reversión de pago de planilla, cuando al docente que desestimó ya se le giró el primer salario. El educador puede desestimar todos los nombramientos que no le resulten convenientes.

En resumen, las características del proceso de selección y nombramiento generan altos costos al sistema, no solo porque afectan a los centros educativos y sus estudiantes, sino porque impiden que el MEP distribuya a los docentes, especialmente los mejores, donde más se les requiere[20].

· *Todos los títulos obtenidos en la educación superior son iguales en términos de puntajes para los concursos*

La Dirección General de Servicio Civil ha creado instrumentos técnicos como el Manual Descriptivo de Puestos Docentes[21] y el Manual de Especialidades, para la valoración de los docentes que aspiran a ocupar un puesto en el MEP y la definición de la categoría o escalafón salarial. También analiza la oferta de la educación superior y los títulos que otorga.

A partir de los años noventa se dio un acelerado crecimiento de la oferta académica de las universidades en las carreras de Educación; actualmente hay alrededor de 200 opciones (de 1.600 carreras existentes en el país). Ante esta situación, el Servicio Civil debió analizar cómo insertar esta oferta en el proceso de evaluación de los títulos. Por la cantidad y diversidad de carreras en el mercado, decidió asumir que, una vez aprobadas por el Conesup, todas son iguales en términos del puntaje que se les asigna (Flores, 2017).

Por lo general los criterios de selección tampoco varían según las nuevas necesidades del MEP, a menos de que este lo solicite, como sucedió con las pruebas para docentes de Inglés. En estos casos el jurado discute y aprueba el nuevo puntaje. Otro ejemplo es la valoración de los títulos de carreras acreditadas, que agregan más o menos 2 puntos de 100. Estos puntos pueden hacer la diferencia cuando una plaza se gana por centésimas, pero no cambian significativamente la calificación del concursante. La acreditación de la carrera no genera entonces un incentivo importante para que el estudiante de Educación se decida por una institución u otra, como sí influye, por ejemplo, su duración (Lentini y Román, 2017).

· *La definición de puntajes y criterios para la selección dependen de un jurado*

Como se ha venido comentando, la elaboración de los manuales y la definición de criterios de selección son responsabilidad de la Dirección General del Servicio Civil, la que los somete a aprobación del jurado asesor. Este está integrado por representantes de Colypro, sindicatos de educadores de primaria y secundaria, la UCR, el MEP y el Servicio Civil.

El registro de elegibles para la contratación es transparente e independiente, y ha permitido resolver problemas que surgían en el pasado por injerencia política. Sin embargo, la ponderación de los elementos que se toman en cuenta para ascender en el régimen académico y acumular puntos para competir por plazas no necesariamente es reflejo de la idoneidad de los docentes con base en sus conocimientos, aptitudes y habilidades. La comprobación de esa idoneidad está siendo relegada por la cuantificación de títulos, cursos de capacitación y años de experiencia. En síntesis, en la ponderación de los candidatos no se consideran aspectos cualitativos, y además esa ponderación es definida por un jurado en el que podrían pesar intereses políticos, por ejemplo, para hacer que todos los títulos obtengan igual valoración independientemente del proceso seguido durante la carrera.

En materia de ascensos priva el mismo tipo de criterios y no se incluye la valoración del desempeño profesional. La retención del docente en el sistema se da básicamente cuando este logra un nombramiento en propiedad, y al contrario, la retención se dificulta cuando el educador es interino y, por ende, se encuentra en una posición vulnerable.

El diagrama 2 ilustra el recorrido que sigue un aspirante a educador, desde su formación inicial, los requisitos de ingreso al sistema público para ejercer la profesión de forma interina o en propiedad, y las posibilidades de ascenso o de salida.

Estructura para la atracción y retención de los docentes muestra avances, pero requiere mejoras

Desde 2007, una serie de negociaciones entre los gremios y el MEP, junto a los cambios de política en el Ministerio, permitieron mejorar los ingresos económicos de los docentes, cuyos salarios promedio reales empezaron a crecer. En 2013, en la estructura salarial promedio, el componente base tenía un peso de 59% y el de incentivos y recargos de 41% (PEN, 2013), con tendencia al alza. Para 2018 se calcula que por primera vez esa última partida supere el salario base (con 50,2%; CGR, 2017b), es decir, el aumento se ha dado sobre todo por los cambios en el segundo componente.

En los incentivos y recargos figuran los incrementos anuales, carrera profesional, dedicación exclusiva y otros componentes salariales relacionados con el reconocimiento del tiempo extra dedicado a funciones administrativas y de apoyo docente, así como a pagos por trabajar en entornos rurales y lugares de bajo desarrollo social. Este esquema es muy similar al de otros países de la región y de la OCDE, pero la diferencia de Costa Rica está en que los incentivos no están vinculados a resultados y se ha incursionado poco en estímulos no monetarios adoptados por otras naciones (becas y pasantías, entre otros; PEN, 2013). Este es un tema en el que el país necesita avanzar en los próximos años.

Diagrama 2: carrera docente en Costa Rica

Inicio de la carrera docente en el sector público			**En ejercicio**			
Formación inicial	Criterios de entrada	Reclutamiento	Evaluación	Capacitación en servicio	Ascenso	Salida
Universidades públicas o privadas	Al menos 2 años de estudios universitarios.	Interino: Servicio Civil o MEP.	Con fines punitivos a cargo de los directores de centros educativos.	Mediante IDP y otros.	Mediante concurso cuyos criterios son cumplimiento de requisitos de titulación y años de experiencia.	Casos excepcionales de infracción.
	Concurso de lista de elegibles.	En propiedad: Servicio Civil.	Cumplimiento básico de asistencia.			

Fuente: Elaboración propia.

Los salarios muestran grandes desigualdades al interior del sistema. El salario promedio del 20% de los docentes que más ganan (quinto quintil) ha crecido más rápido que el de aquellos con menores ingresos (primer quintil), lo cual amplía las brechas que ya existían entre ambos grupos desde antes de los aumentos. En un análisis de encuestas de hogares realizado por el PEN a nivel centroamericano, se identificó a Costa Rica como el país con los docentes que reciben los mayores salarios de la región, seguido por Panamá (PEN, 2015).

Otro avance importante desde 2007 fue la mejora en el sistema de pagos, que históricamente presentaba problemas y ocasionaba retrasos en las erogaciones de los salarios de los docentes al principio de cada ciclo lectivo. El MEP impulsó una transformación total de ese sistema en un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Hacienda y el Servicio Civil (Garnier, 2014). El sistema actual (llamado Integra2), presentó algunos problemas al inicio, mientras se hacían los ajustes de la transición desde el viejo sistema (SIGRH). Sin embargo, estos se fueron resolviendo y los atrasos se han ido erradicando con el tiempo.

Los docentes requieren más apoyo para mejorar sus prácticas en las aulas

· *Los resultados de las pruebas nacionales no se aprovechan lo suficiente*

El MEP cuenta con un Departamento de Evaluación y Gestión de la Calidad que se encarga de desarrollar, implementar y dirigir el Sistema de Calidad de la Educación Costarricense (artículo 107 del Decreto Ejecutivo 38170-MEP), desarrollar estrategias de auditoría, realizar evaluaciones periódicas y ejercer funciones de seguimiento en la documentación del desempeño. También debe coordinar con otras dependencias del Ministerio la ejecución de programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de la calidad de la educación, y promover la capacidad de gestión de los centros educativos públicos, así como de la calidad del proceso de enseñanza[22].

Anualmente este Departamento realiza distintas pruebas, unas de tipo diagnóstico y otras para la titulación de los estudiantes, como el examen de bachillerato, que acredita los conocimientos y habilidades adquiridos al finalizar la secundaria. Cada año, desde 1995, luego de aplicar estas últimas pruebas el Departamento envía a los centros educativos un informe de resultados por temas y objetivos, en el mismo momento en que entrega las calificaciones a los alumnos. El informe está diseñado para que el director reciba retroalimentación sobre las debilidades y fortalezas mostradas por los jóvenes en cada asignatura y pueda discutirlas con los docentes. Sin embargo, ese análisis queda a discreción del director y muchas veces no se da (Mora, 2017). Esta situación es una falencia del sistema, que no ha establecido otras vías para brindar información a los docentes, de manera que se pueda reforzar en el aula aquellos temas en los que más fallan los estudiantes.

Es importante mencionar que el rendimiento en estos exámenes no depende únicamente de los profesores del año de evaluación, sino de docentes previos y de las propias condiciones de cada alumno y centro educativo. No obstante, el análisis histórico permite señalar elementos que se deben fortalecer en la docencia, y por eso es relevante que la información sobre el resultado de las pruebas sea conocida no solo por los educadores del último año de bachillerato, sino por los de todos los niveles.

El Departamento de Evaluación de la Calidad comparte el informe con los supervisores o directores regionales, que son los encargados de identificar las necesidades de formación y fortalecimiento de las asignaturas, y también lo envía al IDP-UGS, para que sirva de insumo en el planeamiento de las actividades de capacitación docente. En años recientes, estos informes también han sido analizados por la Dirección Curricular del MEP (Mora, 2017).

De este modo, cada director de colegio, supervisor o director regional tiene en sus manos información detallada de cómo evolucionan los resultados de las pruebas de bachillerato en su centro y región. Con este insumo puede

tomar decisiones oportunas sobre los aspectos que deben ser corregidos o reforzados para superar deficiencias, o para continuar y profundizar las prácticas que estén generando buenos resultados (MEP, 2014).

- *El rol del director del centro educativo es determinante en el seguimiento y apoyo a los docentes*

Entre las múltiples funciones del director del centro educativo se encuentran las de asesorar y orientar al personal en aspectos curriculares, procurar la incorporación de conocimientos actualizados e innovadores, coordinar programas, velar por su correcta ejecución, evaluar resultados y recomendar cambios o ajustes para el logro de los objetivos institucionales (Manual de Clases, 2009). Si bien estas funciones son claves para que el director ejerza un liderazgo en los procesos pedagógicos, el acompañamiento sistemático de los docentes y la creación de espacios de reflexión conjunta sobre el aprendizaje de los estudiantes, en la práctica no ocurren. La mayoría de las veces el director se ve limitado por las labores administrativas (PEN, 2017).

El nombramiento de directores se hace vía terna, es decir, mediante el concurso de los tres aspirantes con las puntuaciones más altas. Un requisito para ascender hacia puestos de dirección es tener una maestría en Administración Educativa y no en Pedagogía, lo cual no fortalece ni incentiva su liderazgo en este ámbito (Mora, 2017)[23].

Entre 2010 y 2015 se emitieron en promedio 1.200 títulos por año en Administración Educativa y especialidades afines (Badagra, 2015) y se llegó a un total de más de 13.000 desde el año 2000. En contraste, el número de centros educativos del país es menor a 5.000, es decir, hay una sobreoferta que evidencia la aspiración generalizada a alcanzar ese puesto.

A pesar de sus múltiples funciones, en el quehacer de los directores privan las labores administrativas, en detrimento de las de seguimiento, acompañamiento y supervisión pedagógica. El trabajo de un director es más estable que el de un docente, en tanto no depende de los recargos o lecciones que se le asignen cada año. Los temas de la capacitación y la evaluación de los directores están ausentes en la discusión nacional.

Gestionar para un buen desempeño

La evaluación docente no tiene fines formativos, ni reconoce al buen educador

En el sistema educativo no hay una cultura de evaluación con enfoque formativo. Los instrumentos vigentes datan de 1986 y son formularios modificados de una primera versión elaborada en 1969.

Los criterios de evaluación están disponibles para el público, docentes y directores, pero son insuficientes para la retroalimentación y mejora. Las evaluaciones son gestionadas para el Viceministerio Administrativo y no se vinculan con el Viceministerio Académico ni con el de Planificación Institucional, pues su aplicación constituye un proceso administrativo con fines punitivos (véase el organigrama del MEP en el Anexo 2). La valoración es realizada por los jefes inmediatos de cada funcionario, es decir, los docentes son calificados por los directores de los centros educativos, y con base en los resultados se determina si les corresponde el pago de la anualidad.

En la introducción del "Manual para la evaluación anual del desempeño de los servidores de la carrera docente" se indica que "la evaluación del desempeño permite una vía de retroalimentación con el personal en cuanto a su desarrollo, rendimiento, su forma de comportarse en la institución como ante la comunidad y además permite estimular la eficiencia dando recompensas mediante el reconocimiento de aumentos anuales y carrera profesional" (MEP, 2010). Sin embargo, el instrumento no se utiliza con esos fines –según reconocen varias de las personas entrevistadas para este trabajo–, ya que las jefaturas llenan los formularios como un trámite administrativo que deben cumplir cada año.

Si bien el MEP ha realizado pruebas diagnósticas a los docentes, esta no es una práctica común. En las ocasiones en que lo ha hecho, las evaluaciones han tenido impacto en las instituciones de educación superior, como en los casos de las asignaturas de Inglés y Matemáticas[24]. Asimismo, el bajo rendimiento en las pruebas de Inglés dio lugar a actividades de capacitación que elevaron notablemente

la calidad del cuerpo docente, tal como se reflejó en los resultados del Toeic entre un diagnóstico y otro. Este es un buen ejemplo de cómo la valoración diagnóstica puede contribuir en la implementación de medidas formativas. No se han hecho pruebas en otras materias, ni de conocimiento ni de trabajo en el aula.

En la actualidad el sistema educativo costarricense carece de criterios de evaluación que permitan apoyar a los docentes en su desempeño, y tampoco los tiene para reconocer las buenas prácticas.

Las evaluaciones anuales no fueron diseñadas para mejorar el desarrollo profesional

Como ya se mencionó, cada año los directores evalúan a los docentes y los supervisores a los directores, es decir, cada funcionario es calificado por su jefe inmediato. Para ello se sigue el trámite estipulado en los artículos 151 a 164 de la LDC, y el resultado se expresa por medio de los conceptos *excelente*, *muy bueno*, *bueno*, *insuficiente e inaceptable* (artículo 156). Cuando se otorgan estas dos últimas calificaciones se debe aportar una justificación debidamente documentada y probatoria, ya que el resultado abre la posibilidad de que el funcionario sea removido de su cargo[25].

Por su parte, los funcionarios que se ubiquen en las tres primeras categorías tendrán derecho a las anualidades. Generalmente son pocas las calificaciones deficientes, por lo que no hay mecanismos de retroalimentación y mejora que trasciendan la valoración punitiva.

En el sistema actual quien evalúa no tiene incentivos para identificar debilidades o áreas de potencial mejora en sus subalternos, ya que más bien el hacer ese tipo de señalamientos puede deteriorar su relación con ellos (Garnier, 2017).

En 2016, de 63.429 empleados en puestos docentes, técnicos docentes, y administrativos docentes, solo cuatro recibieron una calificación de *inaceptable* y 18 *insuficiente* (oficio DRH-DGTS-UGEL-0716-2017).

· *Una vez contratados, los docentes pasan un período de prueba de tres meses*

Cuando el docente acepta la plaza que le fue ofrecida, pasa por un período de prueba de tres meses a partir de la vigencia del acuerdo de su nombramiento. El director del centro educativo es el encargado de verificar su desempeño durante (y después) de ese tiempo. Son muy pocos los casos en que los docentes son despedidos en el período de prueba: un promedio de dos por año (Barrantes, 2017) y generalmente se deben a problemas de índole administrativa (por ejemplo, llegadas tardías).

La equidad de la enseñanza se ve comprometida con el sistema actual de administración docente

El país realiza esfuerzos para compensar las desigualdades socioeconómicas y de climas educativos de la población estudiantil. Esto se hace por la vía de la asignación de recursos, sobre todo materiales (becas, comedores escolares, transporte) y algunos humanos (comités de apoyo), para asegurar la instrucción de los jóvenes más necesitados, generalmente aquellos provenientes de áreas rurales, poblaciones indígenas y familias de bajos ingresos[26]. Los programas de apoyo monetario y en especie para los alumnos y sus familias son complementarios de la política social universal, pero su eficacia depende en última instancia de la calidad y los logros del sistema educativo.

Ni los sistemas de reclutamiento ni los incentivos salariales vigentes promueven la debida atención de los lugares que más necesitan a los docentes mejor capacitados.

Actualmente existen incentivos que tienen el objetivo de atraer y retener a los docentes en centros educativos localizados en lugares de bajo índice de desarrollo social (IDS) y en zonas alejadas (incentivos de zonaje e IDS). En 2013 estos representaron un 3,3% de total de los salarios pagados y alrededor de 4 cada 10 educadores los recibieron. Por la distribución de los centros de primaria, el pago de zonaje e IDS se dio más entre docentes de ese nivel que en otras modalidades. El MEP no cuenta con estímulos no financieros para atender estas situaciones.

Además, en ocasiones la clasificación de las zonas para otorgar incentivos está divorciada de la realidad social de los estudiantes (Angulo, 2015). Ese es el caso de ciertas zonas de la provincia de Guanacaste que son importantes polos de desarrollo turístico e inmobiliario y tienen altos IDS, pero donde los centros educativos atienden poblaciones vulnerables y marginales que no se benefician del mayor desarrollo relativo del lugar. En esos centros, los docentes no reciben los incentivos. La misma situación se presenta en las zonas urbanas, donde existen instituciones que operan en barrios marginales situados en cantones de mejor desarrollo relativo.

En planteles pequeños y rurales, los incentivos y recargos pesan más en el salario de los educadores. Este tipo de incentivo representa una proporción mayor del salario de los docentes que se ubican en escalafones bajos de la carrera, que en el de aquellos que tienen mayor rango, lo cual indica que los primeros son los que laboran en los entornos vulnerables (Angulo, 2015). Por ejemplo, en planteles de la periferia el 10% de los docentes de primaria y el 21,4% de los de secundaria están en los escalafones más bajos, mientras que en la región Central estos representan el 6% y 11,5% respectivamente.

Hay una deuda pendiente en cuanto a la calidad de la educación que reciben estas poblaciones, porque la desigualdad observable a nivel de hogares se reproduce en los resultados educativos y el sistema no está logrando compensarla solo con apoyos materiales (becas, por ejemplo). La variabilidad de la oferta educativa y del desempeño de sus estudiantes así lo evidencia.

Los mecanismos de contratación actuales provocan que los lugares más remotos y menos atractivos para los docentes sean atendidos por personal que podría no ser idóneo para las poblaciones que justamente más lo requieren, dada su situación de vulnerabilidad y de clima educativo bajo, lo que tiende a perpetuar la desigualdad social.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS DOCENTES

El sistema educativo costarricense cuenta con todos los componentes necesarios para lograr un encadenamiento que genere una mejora sustantiva de los aprendizajes de los estudiantes y la calidad de los docentes. Sin embargo, esos componentes han funcionado de manera desarticulada y ello impide que el país avance con mayor celeridad. Este trabajo documenta debilidades importantes en materia de políticas docentes en distintos niveles, que demandan atención prioritaria en los próximos años. A continuación se plantean algunas recomendaciones concretas que en el corto plazo pueden generar una masa crítica de calidad docente que," desde adentro", impulse el mejoramiento continuo del trabajo en las aulas y convierta a los buenos educadores en el principal referente de calidad del sistema (PEN, 2017).

La primera recomendación es elevar la calidad de la formación inicial de los docentes y su alineamiento con las necesidades del sistema educativo. Para ello se requieren acciones concretas como: ampliar y mejorar los mecanismos de selección de los aspirantes a la docencia en las universidades públicas y privadas (habilidades y aptitudes); revisar los modelos de formación vigentes en la mayoría de los centros de educación superior y la manera en que se relacionan los conocimientos pedagógicos con los de las distintas disciplinas; fijar como meta nacional la acreditación del 100% de las carreras de Educación y su actualización en los próximos años; crear espacios de acercamiento y mecanismos de articulación efectiva entre el MEP y las universidades que están graduando la mayor cantidad de profesionales en este campo. Para apoyar este proceso con mayor celeridad, recientemente se ha sugerido que el Consejo Superior de Educación establezca lineamientos y parámetros claros sobre la formación que deben recibir los futuros docentes para poder trabajar en el sistema educativo y aplicar con solvencia los nuevos programas de estudio aprobados en los últimos años (PEN, 2017).

Una segunda recomendación es revisar y actualizar los mecanismos de reclutamiento y contratación docente. Destaca en particular el establecimiento –por parte del MEP– de perfiles en los que se definan los estándares mínimos de calidad que deben cumplir los educadores que aspiren a insertarse en el sistema, de tal manera que las contrataciones no se basen únicamente en titulación y experiencia, sino también en habilidades y conocimientos. Además es necesario modernizar la Ley de Carrera Docente, que data del siglo pasado, y revisar las formas de reclutamiento que en la actualidad usa el Servicio Civil. Asimismo, dado que la mayor parte de las carreras de Educación no está adscrita al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, es importante que el colegio profesional que aglutina a los docentes (el Colypro) tenga un papel más activo como garante de la idoneidad de sus colegiados para ejercer la profesión, facultad que le asigna su ley de creación.

En lo que concierne a los docentes ya contratados, es necesario actualizar y fortalecer los incentivos vigentes, a fin de lograr una mayor vinculación entre estos mecanismos y la mejora en el desempeño de los estudiantes. Además es recomendable crear estímulos no financieros orientados a promover el desarrollo profesional de los educadores (becas, pasantías).

La tercera recomendación apunta a fomentar el desarrollo profesional de los docentes en servicio, mediante políticas de actualización y mejoramiento de la calidad. El país debe generar una política de Estado en esta materia, que articule la formación inicial con la capacitación permanente, teniendo como eje central las prácticas en las aulas y la calidad de las interacciones entre profesores y alumnos. En esta línea, fortalecer el acompañamiento de los docentes por parte de directores, supervisores y asesores (nacionales y regionales) y revisar los mecanismos de evaluación con un enfoque formativo, son tareas prioritarias que deben emprenderse en los próximos años, para conocer de primera mano las necesidades y el apoyo que requieren los educadores. De igual forma se debe promover el acompañamiento horizontal entre docentes, para estimular el intercambio de experiencias entre ellos y permitir que el sistema aproveche al máximo a sus mejores profesionales y sus prácticas más exitosas.

Anexos

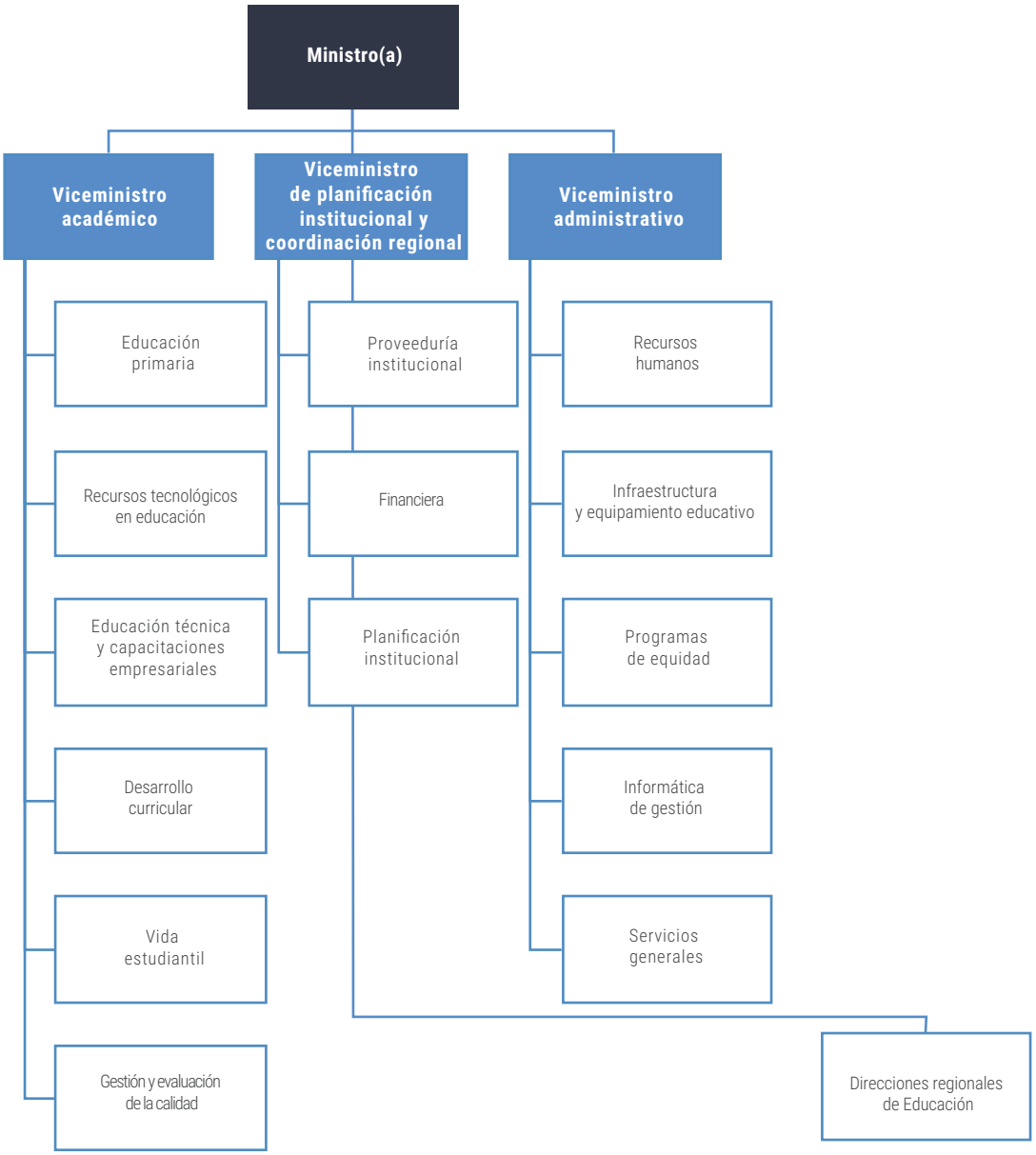
Anexo 1. Leyes relevantes en materia de contratación y carrera docente

Ley, reglamento o decreto	Descripción
Ley 4565, Ley de Contratación Docente	Crea un régimen propio y específico para el personal del Magisterio Nacional.
Ley 4770, Ley Orgánica del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras y Filosofía, Ciencias y Artes	Crea el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, como corporación profesional.
Ley 6693, creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup)	Crea el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup), adscrito al MEP.
Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa	Rige la actividad de contratación desplegada por los órganos de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.
Ley 1362, creación del Consejo Superior de Educación Pública	Crea el Consejo Superior de Educación Pública, que tiene a su cargo, desde el punto de vista técnico, la orientación y dirección de la enseñanza oficial.
Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, Ley de Carrera Docente	Regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, a fin de proteger a estos últimos y garantizar la eficiencia de la Administración Pública.
Ley 181, Código de Educación	Conjunto de normas que tiene por objeto regular todas las relaciones en materia de educación, tanto con los administrados como con la comunidad estudiantil en general.
Ley 2160, Ley Fundamental de Educación	Tutela el derecho a la educación que tienen todos los habitantes de la República y la obligación que tiene el Estado de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada.
Ley 3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública	Establece que es función del MEP administrar todos los elementos que lo integran, para la ejecución de las disposiciones pertinentes del Título Séptimo de la Constitución Política, la Ley Fundamental de Educación, las leyes conexas y los respectivos reglamentos.
Ley 6227, Ley General de la Administración Pública	"Regula la organización, actividad del Estado, los entes públicos para lo cual cada uno poseerá personalidad jurídica y capacidad de derecho tanto público como privado" (MEP, 2017).
Decreto Ejecutivo 33411, Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa	Regula la actividad de contratación efectuada por los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, instituciones descentralizadas, municipalidades, entes públicos no estatales y empresas públicas.
Decreto Ejecutivo 29631, Reglamento General del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	Con base en las disposiciones de la Ley 6693, establece las funciones y atribuciones del Conesup.

Ley, reglamento o decreto	Descripción
Decreto Ejecutivo 35941, Organización Administrativa de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup)	Fija los lineamientos de organización administrativa de las dependencias de la Secretaría Técnica del Conesup.
Decreto Ejecutivo 5771-E, Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Educación Pública	Regula las relaciones de trabajo entre el MEP y sus servidores.
Decreto Ejecutivo 16886-P, Reconocimiento Anualidades Servidores	A partir del 1º de enero de 1985, reconoce el pago de aumentos anuales a los servidores administrativos, administrativo-docentes y técnico-docentes, que a esa fecha habían laborado para el Estado en la condición de interinos, en forma continua, durante un año o tiempo mayor.
Decreto Ejecutivo 21, Reglamento del Estatuto de Servicio Civil	El Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento norman las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a sus servidores.
Decreto Ejecutivo 2235, Reglamento de la Carrera Docente	Este Reglamento y el Estatuto del Servicio Civil, Título Segundo, regulan las relaciones entre el MEP y sus docentes, de acuerdo con los fines que se expresan en el artículo 53 del mismo Estatuto.
Decreto Ejecutivo 24017-MEP, Reglamento sobre Centros Docentes Privados	Establece procedimientos que oficializan, equiparan, certifican y acreditan los estudios realizados en los centros docentes privados y norman el ejercicio de la inspección dictada en el artículo 79 de la Constitución Política.
Decreto Ejecutivo 35355-MEP, Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes	Establece la regulación básica del proceso de evaluación de los aprendizajes que ofrece el sistema educativo formal, incluyendo la conducta.
Decreto Ejecutivo 38170-MEP, Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública	Define la organización administrativa de las oficinas centrales del MEP y sus relaciones estructurales con el nivel regional, para orientar la prestación del servicio de educación pública en todos los ciclos y modalidades educativas.
Reglamento General del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada	Desarrolla las normas que regulan el funcionamiento y organización delConesup.
Decreto 22072-MEP	Crea el Subsistema de Educación Indígena.
Ley 8697	Crea el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano como un órgano de desconcentración mínima.

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del MEP, 2017

Anexo 2: Organigrama del Ministerio de Educación Pública



Fuente: Página web del MEP, 2017.

Notas

1 Adicionalmente se actualizaron todas las especialidades de la educación técnica.

2 Un 27% recibió la información de un compañero de trabajo, un 22% del sitio www.Reformamatematica.net y un 19% de la página web del MEP.

3 Para llevar a cabo el segundo estudio se aplicó la metodología denominada "Sistema de Observación y Clasificación en el Aula" (Class, por su sigla en inglés).

4 En la educación preescolar el 99,7% de los docentes son mujeres (Lentini, 2014).

5 Las necesidades del MEP han ido cambiando a través de la historia. En el pasado se requería que los docentes se titularan (profesionalizaran) y que los nombramientos se basaran en este criterio mínimo, para que el personal no fuera designado arbitrariamente. En los años ochenta, ante la carencia de docentes, el MEP flexibilizó la obtención de títulos de formación inicial para que estos se otorgaran en tiempos reducidos (dos años). Es decir, en ese momento se abrió la posibilidad del diseño de carreras cortas para poder titular aspirantes en forma ágil.

6 Para la titulación hay una alta movilidad de estudiantes entre los sectores público y privado. En promedio, el 37% de las personas que obtienen un título de bachillerato en una universidad estatal también alcanza uno de licenciatura o maestría en una privada. El ente encargado de la acreditación de carreras o programas en Costa Rica es el Sistema Nacional de Acreditación (SINAES). La carrera se somete voluntariamente a un proceso de autoevaluación, evaluación de pares externa y compromiso de mejoramiento continuo de la calidad. La evaluación gira en torno al personal académico, el proceso educativo, el plan de estudios, la gestión del programa, vida estudiantil, la proyección de la carrera, la infraestructura, y los recursos físicos y tecnológicos.

7 "Actualizándonos" está cargo del IDP-UGS, en conjunto con otras dependencias del MEP, como los viceministerios y la Dirección Curricular para el período 2016-2018. Su población meta es el personal docente, técnico-docente y administrativo-docente, para un total de 66.345 funcionarios. El Plan ha sido estructurado en torno a cinco áreas estratégicas, entre las cuales destaca la de transformación curricular, que busca estimular en los educadores el desarrollo de enfoques pedagógicos que fomenten en los estudiantes habilidades como el pensamiento crítico y creativo, los valores actitudinales y el aprendizaje como experiencia, la lectoescritura y la cognición, todo ello en sintonía con los nuevos programas de estudio (MEP, 2016e).

8 La realización de las actividades a fin de año tiene la finalidad de evitar la interrupción de las lecciones (prohibida por ley).

9 En el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581) y su Reglamento, la contratación docente se rige por lo que se denomina Título 2: Carrera Docente y es atendida por una división específica de la Dirección General de Servicio Civil. El Título 2 está dividido en tres grupos: a) personal relacionado directamente con la docencia, b) personal administrativo-docente (directores y supervisores, entre otros) y c) personal técnico-docente (por ejemplo, bibliotecólogos, asesores de materias y que desarrollan los programas, psicólogos, orientadores, aquellos que apoyan la docencia, pero no dan clases). El Título 1 se refiere al personal administrativo y también se rige por el Servicio Civil.

10 Los niveles mínimos requeridos en las diversas pruebas estandarizadas internacionales (realizadas por terceros) son los siguientes: banda 2 (que incluye entrevista) en el Test of English for International Communication (Toeic), 500/173 en el Test Of English as a Foreign Language (Toefl), banda 5 en el Cambridge First Certificate in English (FCE) o en el International English Language Testing System (IELTS). Los resultados de estas pruebas son válidos por dos años. Para Francés el requisito es el nivel Intermedio avanzado o avanzado independiente del Diplôme d'etudes en langue française (DELF) B2.

11 Ley 4565, de 4 de mayo de 1970.

12 El artículo 20d de la LCD establece que para ingresar al Servicio Civil se debe "Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que contemplan esta ley y sus reglamentos".

13 La orden fue ratificada por la Procuraduría General de la República en su dictamen C-287-2005.

14 Los concursos más recientes se llevaron a cabo en 2009, 2012, 2014 y 2017.

15 En el caso de secundaria, el proceso es revisado por un delegado de cada una de las siguientes entidades: UCR, Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, Asociación Nacional de Educadores, MEP, Colegio Profesionales Docentes y Servicio Civil.

16 Una vez que se valoran las ofertas, se publican los resultados por vía electrónica y se abre un espacio para que los postulantes los revisen y, en caso de desacuerdo, presenten sus reclamos. En 2014, por ejemplo, 2.352 personas manifestaron disconformidad con el puntaje asignado; solo una minoría de los casos fueron acogidos y corregidos.

17 Por enfermedad propia o de un pariente, por amenazas a la integridad física o por tratamientos médicos, todos comprobados por entidades públicas. La Ley 1581 de 1953, que restringe las posibilidades de traslado y solo las permite por excepción, buscaba promover el arraigo de los docentes en propiedad cuando finalmente se les asignaba un puesto donde no había otros oferentes (Barrantes, 2017).

18 Una vez que se tienen los puntajes de todos los concursantes correctamente asignados, el Servicio Civil manda al MEP un

listado de elegibles para cada puesto. La primera entidad maneja un expediente del concurso y la segunda un expediente del personal que contrata. El MEP publica los resultados y notifica a los seleccionados. Se les invita a firmar el contrato (generalmente en diciembre) y en ese momento se sabe si ratifican o desestiman el nombramiento. Si desestiman, el MEP avisa al Servicio Civil, para que abra la posibilidad de contratar a otras personas.

19 Hasta ahora no se han analizado las condiciones en que esto ocurre, ni su costo.

20 Por ejemplo, en 2017, tras ser seleccionados entre 35.999 aspirantes, 1.174 docentes rechazaron los nombramientos en propiedad. Esa cifra representa un 38% de los 3.086 docentes que el MEP le había pedido escoger a la Dirección General de Servicio Civil (La Nación, 2017).

21 También denominado "Clases de puestos".

22 En octubre del 2014, mediante la directriz DM-1502-10-14, el MEP definió las disposiciones para el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SNECE). El Departamento de Evaluación de la Calidad es la instancia responsable de desarrollar, implementar y dirigir el Sistema.

23 El último concurso para este tipo de puestos (técnicos administrativos docentes) y técnico docente (jefes técnicos, orientadores, asesores nacionales) se llevó a cabo en 2015; el anterior se había hecho en 2009. Los interesados participan con sus atestados académicos y su experiencia, por los cuales reciben una calificación y el Servicio Civil elabora una terna por plaza (artículo 27 de la Ley 1581).

24 En 2008 el MEP hizo pruebas Toeic a los docentes de Inglés en servicio. En general el desempeño fue bajo, e incluso un 38% de los profesores mostró un nivel de dominio del idioma que correspondía a principiantes. A partir de esta experiencia el Ministerio estableció convenios con las universidades estatales para fortalecer el dominio de la lengua, lo que generó mejoras en los resultados de 2015: ese año el nivel básico lo tenía solamente un 21% de los docentes evaluados. En 2010, un 48% de los profesores de Matemáticas falló al responder preguntas de exámenes de bachillerato que se hacen a los estudiantes. En este documento se detallaron los esfuerzos que hace la UCR para reforzar la formación docente en esta asignatura. Otras pruebas de conocimiento más puntuales en el caso de preescolar se reseñan en Conejo, 2016.

25 "La calificación de "Inaceptable" o "Insuficiente" deberá llevar, adjunta, una explicación firmada por el jefe inmediato de las causas que la motivaron y las advertencias y observaciones formuladas al servidor, tendientes a la superación del mismo" (artículo 169 de LCD).

26 Entre las iniciativas que apoyan la asistencia y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo destacan las siguientes: a) el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (Panea), mejor conocido como "comedores escolares", b) el transporte de estudiantes y c) las ayudas monetarias para estudiar, que incluyen las asignaciones del Fondo Nacioal de Becas (Fonabe) y el programa de transferencias monetarias condicionadas "Avancemos", del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). La cobertura de cada programa depende de su diseño. Los comedores escolares tienen un enfoque universal, al menos en primaria; el transporte estudiantil se enfoca en secundaria y en las zonas rurales, mientras que las becas escolares buscan beneficiar a estudiantes que provienen de hogares de bajos ingresos. En 2015 el país destinó cerca de 360 millones de dólares, equivalentes al 9% de la inversión en educación (y al 0,2% del PIB), para financiar estos incentivos. No obstante, los recursos son insuficientes para cubrir a todos los potenciales beneficiarios. Las coberturas son altas en comedores escolares y bajas en transporte estudiantil. Adquirió estos niveles a partir de 2007, cuando inició "Avancemos". Este programa explica la mayor parte del crecimiento observado en los últimos años (PEN, 2017, con base en Trejos, 2017).

Bibliografía

Angulo, J.E. (2015). Incentivos y recargos docentes en la educación general básica y el ciclo diversificado. Ponencia preparada para el Quinto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

BADAGRA (2015). Base de datos: Base de graduados de educación superior 2000-2015. San José: Consejo Nacional de Rectores.

Badilla (2016). Principales características y desafíos de los nuevos programas de Inglés para I y II ciclo. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado Educación. San José: PEN.

Brenes, M. et al. (2016). Niveles de apropiación de las tecnologías móviles en centros educativos. Aportes a los procesos de enseñanza-aprendizaje y de gestión escolar. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Educación. San José: PEN.

CGR (2017a). Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión del fideicomiso N.° 1099 Ministerio de Educación Pública–Banco Nacional de Costa Rica. INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-13-2017. División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de fiscalización de servicios sociales. San José: Contraloría General de la República.

____ (2017a). Informe técnico: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2018. San José: Contraloría General de la República.

____(2002). Transparencia en el nombramiento interino de docentes: uno de los retos del MEP en el siglo XXI, San José: Contraloría General de la República.

Chaves, L. et al. (2016). Modelos de formación docente de secundaria: análisis y propuesta. San Jose: INIE-UCR.

Conare (2004). Convenio para crear una nomenclatura de grados y títulos de la educación superior universitaria estatal. San José, Costa Rica.

Conejo, L.D. (2016). Concepciones sobre inteligencia y éxito escolar, y conocimientos sobre conciencia fonológica y fonemas de las docentes de educación preescolar ubicadas en centros educativos de zonas de atención prioritaria. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

Danielson, C. (2011). Competencias docentes: desarrollo, apoyo, evaluación. Anexo 1: Marco para la Enseñanza. Santiago, Chile: PREAL. Documento No. 51.

Decreto Ejecutivo 38170-MEP (2014). Artículo 107. Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública. Poder Ejecutivo.

ENAHO (2016). Base de Datos: Encuesta Nacional de Hogares. San José: el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Ley 1362 (versión 2013). Creación del Consejo Superior de Educación Pública. San José: Asamblea Legislativa.

Ley 1581 (1953). Estatuto de Servicio Civil, Ley de Carrera Docente. San José: Asamblea Legislativa.

Ley 4565 (1970). Ley de Contratación Docente. San José: Asamblea Legislativa.

Lentini V. (2014). Perfil Sociodemográfico de los Docentes con base en Información de los Censos 2000 y 2011. Ponencia preparada para el Quinto Informe del Estado de la Educación.San José: PEN.

Lentini V. et al. (2014). Estudio sobre Permanencia Estudiantil en Colegios de Pro Educa. Unimer para el MEP. San José: Unimer. No publicado.

Lentini V. y Villalobos J. (2014). Condiciones en que se aplica la reforma curricular de matemáticas en colegios públicos diurnos, según los docentes. Ponencia preparada para el Quinto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

Lentini V. (2016). Mejoramiento de la calidad del desempeño docente para el logro de resultados educativos en primaria y secundaria: la experiencia internacional. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

Lentini V. y Román M. (2017). Calidad y acreditación de la educación superior desde la perspectiva de los graduados. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

Molina I. (2007). Educación y Sociedad en Costa Rica: de 1821 al presente (una historia no autorizada). Ponencia preparada para el Segundo Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

MEP (2013). Informe Pruebas Nacionales Diagnosticas de Segundo Ciclo de la Educación General Básica 2012. Prueba Cognitiva. San José: Ministerio de Educación Pública.

_____ (2014). La Educación Subversiva: Atreverse a construir el país que queremos. Memoria Institucional MEP 2006 – 2014. San José: Ministerio de Educación Pública.

_____ (2016). Plan Nacional de Formación Permanente 2016-2018. Actualizándonos. San José: Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano, Ministerio de Educación Pública.

_____ (2017). Visión educativa y ruta de trabajo 2014-2018. San José: Ministerio de Educación Pública.

OLAP-Conare (2014). Base de datos del estudio Seguimiento laboral de las personas graduadas 2008-2010 de las universidades costarricenses. San José: Observatorio Laboral de Profesionales-Consejo Nacional de Rectores.

Quesada J. y Alvarado K. (2015).Condiciones docentes y mercado laboral: Algunos elementos para su análisis. San José: Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes.

PEN (2008). Segundo Informe del Estado de la Educación. Conare. San José: Programa Estado de la Nación.

_____ (2013). Cuarto Informe del Estado de la Educación. Conare. San José: Programa Estado de la Nación.

_____ (2015). Quinto Informe del Estado de la Educación. Conare. San José: Programa Estado de la Nación.

_____ (2017). Sexto Informe del Estado de la Educación. Conare. San José: Programa Estado de la Nación.

SINAES (2017). Acreditación de Calidad. Lista de Carretas y Programas con Acreditación Oficial. San José: Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior.

Stallings, J. 1980. Allocated Academic Learning Time Revisited, or Beyond Time on Task. Educational Researcher. Vol. 9, No. 11, pp. 11-16.

Trejos, J.D. (2017). Inversión, cobertura y enfoque de los programas de incentivos para estudiaren la educación general pública. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN.

Treviño, E, et al. (2015) Informe de resultados de "Factores asociados de TERCE", Santiago, Chile, UNESCO.

UCR (2017). Nota corte de admisión (históricos). Estudiantes de primer ingreso a la Universidad de Costa Rica, 2011-2017. San José: UCR.

Weinstein, J. (2014). La esquiva política entre las volátiles políticas docentes. En: Estrategia Regional sobre Docentes. Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual. OREALC / UNESCO. Santiago.

La preparaación del presente informe fue posible gracias al apoyo del Fondo de Fortalwcimiento de la Capacidad Institucional ICSF) del Banco Interamericano de Desarrollo, establecido con el aporte del Gobierno de la República Popular de China. Sin embargo, los contenidos son responsabilidad absoluta del Siálogo Interamericanlo y Estado de la Nación

Diálogo Interamericano
1155 15th St. NW. Suite 800 Washington. DC 20005
Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553
Correo electrónico: educacion@thedialogue.org

Estado de la Educación
Edificio Dr. Franklin Chang Díaz, 300 metros al norte
del Parque de La Amistad, Pavas, San José, Costa Rica, Apdo. 1174-1200
Tel: (506) 2519-5845 / 25195860 - Fax: (506) 2290-5879 / 2296-5626
Correo electrónico: educacion@thedialogue.org