

Evaluación de Sistemas Educativos

COSTA RICA



Informe del Sistema Educativo de Costa Rica

Septiembre 2005

El programa “Evaluación de sistemas educativos” es un proyecto común de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) y de la Fundación Konrad Adenauer (FKA).

Responsables:

Gustavo F. Iaies (CEPP)

Wilhelm Hofmeister (FKA).

Fundación Centro de Estudios em Políticas Públicas (CEPP)

A. Alsina 1441 4to 401

1088Buenos Aires / Argentina

e-mail: direccion@fundacioncepp.com.ar

Tel. ++(54 11) 4383 5538 - 5530 - 5546

Fundación Konrad Adenauer (FKA)

Praca Floriano 19 – 30° andar

20031-050 Rio de Janeiro / Brasil

e-mail: konrad@adenauer.org.br

Tel. (++) 55 21) 2220 5441

INDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN	6
RESUMEN EJECUTIVO: PRESENTACION GENERAL DEL INFORME	8
1) Algunas primeras conclusiones	13
2) El Sistema Educativo costarricense	14
3) En síntesis	15
INFORME DE CONTEXTO	16
INFORME DE CADA UNO DE LOS SUBSISTEMAS	23
<u>Subsistema de Gobierno</u>	23
1) Clave de Análisis	23
2) La autonomía del gobierno educativo respecto de otros actores del entorno.	23
3) El control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas.	25
4) Oportunidades y obstáculos de la política educativa	25
<u>Subsistema de información y evaluación de la calidad educativa</u>	26
1) Clave de Análisis	29
2) Introducción al subsistema de Información	29
3) Características/Componentes del sistema de información	29
4) Cuestiones generales sobre el subsistema de información	30
5) Introducción al subsistema de evaluación de la calidad educativa	30
6) Principales aspectos del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad	31
7) Participación en estudios internacionales	33
8) Cuestiones generales sobre el subsistema de evaluación de la calidad educativa	33
<u>Subsistema de Financiamiento</u>	35
1) Clave de análisis	35
2) Datos básicos	35
3) Análisis del Subsistema	37

<u>Subsistema de Currículum y prácticas</u>	39
1) Claves de análisis	39
2) Análisis del Subsistema	39
3) Gestión de escuelas	40
4) Información, evaluación y mejoramiento	41
5) Flujos de alumnos	42
6) En síntesis	42
<u>Subsistema de Recursos Humanos</u>	44
1) Claves de análisis	44
2) Contexto	44
3) Situación general	45
4) Conclusiones	49
ANEXOS	51
Leyes	51
Decretos y reglamentaciones	54
Publicaciones	55
Documentos impresos y otros documentos	56
Presentación de las matrices de análisis y de la grilla general	57
CREDITOS	79

INTRODUCCIÓN

Evaluación del sistema educativo de Costa Rica

Este informe resume los principales elementos del dispositivo de evaluación del sistema educativo de Costa Rica, realizado por el Consorcio latinoamericano de evaluación de los sistemas educativos (CLESE), entre los meses de Marzo y Junio del 2005.

A fin de llevar adelante el Proyecto de Evaluación de Sistemas Educativos de Latinoamérica, seis países han constituido el primer Consorcio CLESE. El mismo está integrado por los vice-ministros responsables de la educación Básica de Chile, Brasil, Argentina, Colombia, México y Costa Rica, cuyos vice Ministros serán la voz y los representantes de los sistemas educativos de dichos países. Esta organización ha sido creada especialmente para la evaluación de los sistemas educativos de la región y su base constitutiva radica en el compromiso asumido por cada uno de los vice Ministros.

El CLESE es representado por el coordinador técnico, el Lic. Gustavo F. laies, del Centro de Estudios de Políticas Públicas, centro que será encargado de la ejecución, desarrollo y presentación de informes y resultados del proyecto.

La financiación de este proyecto ha financiado y apoyado técnicamente por la oficina de Brasil de la fundación Konrad Adenauer.

Metodología de Trabajo

La evaluación se ha realizado con una herramienta diseñada por el propio consorcio de la que se presentará a continuación una síntesis de sus definiciones metodológicas y conceptuales.

El programa parte del supuesto de que resulta fundamental poner el acento en el análisis de los elementos estructurales de los sistemas para comprender su posibilidad de impacto sobre las políticas que se pretenden implementar. Desde ese supuesto, se propone evaluar la pertinencia de los sistemas educativos con los objetivos de política propuestos en cada caso.

Entendemos por *sistema educativo* al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y disposiciones certificadas como públicamente relevantes

La idea de pensar a los sistemas mismos, como un elemento constitutivo de las estrategias de política, obliga a evaluarlos en función de las prácticas que promueven y las que intentan inhibir.

En este sentido, la herramienta de evaluación pretende plantear un análisis de los elementos constitutivos y organizadores del funcionamiento ordinario de los sistemas, en la búsqueda de una lógica común, de cierta sinergia, entre los elementos ideológicos, pedagógicos, políticos y financieros. Es decir, cuáles son los niveles de coherencia entre los parámetros organizadores de los sistemas, de modo que, en un sentido muy general, el propio sistema protagonice el proceso de plasmación de los objetivos propuestos.

Se trata de construir una herramienta capaz de “leer” y analizar los valores e incentivos que la propia organización que el sistema presenta, es decir, de qué modo su propia conformación tensiona sus objetivos. La herramienta que estamos desarrollando es de evaluación de estructuras y no de políticas.

Metodológicamente, se trata de un abordaje estructural. Es decir, vamos a revisar el ordenamiento del sistema como tal, para comprender los modos en que el mismo condiciona las políticas educativas.

Hemos obviado el análisis de impacto como metodología, incluso el trabajo de encuestas en el interior del sistema, porque hemos pensado el mismo como una herramienta para tomadores de decisiones. En tal sentido, no podemos hacer del sistema una “caja negra”, porque es sobre él, que los actores deberán intervenir.

Se han definido cinco subsistemas que aparecen como aquellos que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas. Salvo el subsistema de currículum y prácticas, los restantes no parecen exclusivos de los sistemas educativos, sino que podemos decir que son comunes a los sistemas públicos de mano de obra intensiva. Es decir, aquellos en los que el estado es el productor fundamental del servicio público que se presta, como son también los casos de salud o seguridad.

Los subsistemas elegidos son, a nuestro criterio, los que permiten caracterizar e influir en la orientación general del sistema educativo. Ellos son: 1) Gobierno, 2) Información y Evaluación 3) Financiamiento Educativo, 4) Currículum y Prácticas Pedagógicas y 5) Recursos Humanos

En cada uno de los subsistemas vamos a poner el acento en las normas que los rigen o que se aplican sobre ellos; observaremos si en la práctica, esas reglas formales se cumplen, o si son reemplazadas por otras informales. También es importante indagar cuáles son los actores claves en cada uno de los componentes de los subsistemas y cuáles son los recursos, de todo tipo, con que se cuenta.

En síntesis, el dispositivo que se intenta construir se propone evaluar la arquitectura organizacional de los sistemas, en función de los objetivos que se persiguen. La decisión de trabajar en un dispositivo de estas características supone una valoración de los sistemas como una herramienta fundamental para la instalación de unos determinados objetivos.

RESUMEN EJECUTIVO: **PRESENTACIÓN GENERAL DEL INFORME**

1) Algunas primeras conclusiones

El sistema educativo de Costa Rica se caracteriza por un alto grado de institucionalización, con algunos indicadores que lo ubican entre los más avanzados de la sub-región Centroamericana. La educación, ha sido tradicionalmente asumida como prioridad por la sociedad y como política de Estado. Es reconocida como principio constitucional.

El sistema educativo costarricense está inserto en una sociedad claramente comprometida con los valores de la educación. En este contexto se inscriben la autonomía y las capacidades de las autoridades del sistema educativo.

El estado costarricense muestra características diferenciales con el de otros países de la sub-región centroamericana, por el grado de desarrollo de su aparato estatal y de su organización política. El mismo, puede ser analizado comparativamente con el de algunos de los países del Cono Sur o México, por la estructura organizativa del Estado nacional, por las características del propio sistema y por el período en que adquirió su grado de madurez institucional. Ya en la década de 1960 mostraba un grado de organización bastante más avanzado que el de muchos de sus vecinos.

Se observa un aparato estatal importante, voluminoso, asentado, con algunas características que permitirían encuadrarlo dentro de la idea de “Estado benefactor” de un modo bastante tradicional, con importantes resortes de la economía y la vida pública en sus manos y con un alto nivel de regulación de la vida social. Al mismo tiempo, parece observarse un alto grado de centralización en la toma de decisiones de diferentes áreas de la vida de la comunidad.

Los indicadores socio-económicos del país también muestran esa condición de contraste con otros de la región, y dentro de los mismos se pueden incluir los indicadores educativos macro, como tasas de analfabetismo y de escolarización.

El año 2004 ha sido especialmente crítico para el sistema político por las denuncias de corrupción que involucraron a importantes dirigentes del país. Ese fenómeno instaló la percepción de crisis en el sistema político, que parecía mostrar una gran estabilidad.

En ese contexto, los partidos políticos principales, los dirigentes tradicionales, y los equilibrios generales parecen estar pasando por un momento de re-constitución y generación de nuevos escenarios. Esa coyuntura dificulta la toma de decisiones estructurales o de reforma profunda en las políticas implementadas

por el Estado. Una demostración de eso parecen ser las dificultades para lograr consensos en temas como el TLC, la reforma fiscal y otros de similar importancia.

Esa situación genera algunas dificultades para este trabajo de evaluación. El mismo se plantea - tal como lo establece el documento de fundamentos del dispositivo - la realización de un análisis estructural del sistema educativo, en función de los objetivos que el Estado se propone. Mientras el plan 2002-2006 establecía metas estratégicas para el sistema, la crisis política del país y el cambio de ministro del área, parecen haber puesto en discusión los objetivos y las propuestas realizadas en el comienzo de la gestión. Más allá de dicho documento, el ministro manifiesta la intención de iniciar un proceso de debate sobre la base del modelo de foros de UNESCO, y avanzar en la construcción de un consenso que derivaría en una nueva propuesta de política que se comenzaría a implementar en el año 2008.

En tal sentido, el modelo de trabajo contempla tanto el documento como la propuesta ministerial, integrando las diferencias entre ambos, pero comprendiendo que el proceso que media entre ambos ha sido de vital significación para entender el escenario político costarricense y su influencia sobre la política educativa.

2) El sistema educativo costarricense

Las características que acabamos de describir para el Estado en general pueden ser trasladadas al caso del Estado educador. El mismo muestra una estructura orgánica sólida, estabilizada, en su conformación como sistema. El Ministerio de Educación parece el “corazón de ese sistema”, contando con una burocracia histórica y arraigada en sus cargos, con larga experiencia en la gestión pública.

El sistema educativo muestra un alto nivel de regulación, en el marco de una estructura de alta centralización. Parece haber un intento de normar el conjunto de las prácticas del sistema y de las escuelas. Esa característica del modelo de gestión, establece un significativo nivel de presión sobre el conjunto de los actores. En el caso de las escuelas, dicha presión se observa en el cumplimiento de las normas, en la generación de los reportes correspondientes, o en la generada por la trasgresión de los encuadres para el caso de los directores que pretenden innovar. En el caso del Estado, la presión se expresa en las demandas de auditoría y control que implica sobre el conjunto de los procesos y que parecen muy difíciles de cumplir.

Se observa una suerte de “corsé” sobre el funcionamiento del sistema, por el alto grado de regulación y la alta burocratización de los procesos de gestión, que se detallará, en particular, para los sub-sistemas que se han seleccionado en este dispositivo. Aunque es preciso observar que la cultura de la legalidad, en el sentido del cumplimiento de la norma, está bastante más instalada que en otros países de la región.

No parece observarse una política de comunicación orgánica. El sistema parece formar parte de una rutina instalada en el imaginario social costarricense. Los contenidos transversales parecen el elemento más significativo en cuanto a los mensajes emitidos por el Ministerio de Educación a la sociedad.

El escenario político general parece poner a la política pública en general y a la educativa en particular, en un contexto de gran dificultad para la toma de decisiones. En primer lugar, esto se debe a la reorganización de las relaciones de poder, y al mismo tiempo, al rol que el poder judicial juega, en algunos casos, sobre el poder ejecutivo y su relación con la sociedad (dispositivos como el de la sala cuarta constitucional pueden trabar las decisiones del poder ejecutivo e inyectar incertidumbre sobre las políticas que se implementen).

En términos de las características generales del sistema, el mismo puede ser analizado desde los cinco sub-sistemas que han sido seleccionados a tal efecto:

- **Subsistema de currículum y prácticas educativas**

El modelo de gestión y organización de las instituciones educativas postula un alto grado de intervención de la estructura política sobre las escuelas. Las regulaciones, los sistemas de evaluación y acreditación, y los dispositivos de auditoría, tienen gran impacto sobre la vida de las instituciones educativas. Aunque como contrapartida de esa intervención, se encuentran algunas condiciones de “normalidad mínima”, como regularidades y condiciones de funcionamiento, sólidamente instaladas (asistencia, horarios, organización para el funcionamiento, etc.)

Se observa un fuerte acento puesto en los objetivos del sistema en materia de transmisión de valores, y ese discurso parece tener gran penetración y consenso social. Muchos de estos elementos aparecen plasmados en las áreas transversales del currículum.

La modalidad centralizada y de alta regulación implementada, parece tener mayor capacidad de tensionar el sistema hacia la igualdad que hacia la mejora de la calidad, en el sentido de que la “estandarización” de normas y procesos, puede limitar la creatividad y la capacidad de innovación de las escuelas.

La acción de las instancias centrales ocupa una parte importante de la gestión de las escuelas, tanto en cuanto al cumplimiento y la atención a las normas, como en la preparación de los reportes e informes a las mismas.

La presidencia y el Ministerio Nacional parecieron preocuparse en los últimos años, por la percepción de una caída en los resultados de las evaluaciones de calidad, y por la soledad de los docentes. La creación del CENADI, estuvo pensada como respuesta a esa problemática. En ese punto, el tipo de reacción al problema expresa una insistencia en mecanismos de tipo centralizado, existiendo menos dispositivos destinados a generar estímulos a las escuelas para la mejora.

Las herramientas de evaluación, en su carácter acreditador, y el tipo de información reportada, no aparecen como insumos para que las escuelas puedan apropiarse de sus resultados y generar estrategias de mejora.

El subsistema de currículum y prácticas parece más capaz de garantizar un piso de condiciones mínimas que de promover mejoras en materia de resultados, altos grados de innovación y procesos de transformación al interior de las instituciones.

- **Subsistema de información y evaluación de la calidad educativa**

La información parece tener un grado aceptable de confiabilidad ya que es auditada interna y externamente, para verificar su validez. Pareciera tener finalidades estadísticas, en el sentido de orientar la toma de decisiones para el diseño de políticas y estar fuertemente vinculada con el planeamiento a nivel macro. No se observan dispositivos vinculados con la recolección y producción de información destinada a los procesos de micro-planificación.

El sistema de evaluación de la calidad tiene una finalidad orientada a la vinculación de los resultados de los dispositivos aplicados con la certificación de los ciclos y niveles. En dicho sentido, se encuentra más asociado a la acreditación de los alumnos que a producir información vinculada a alguna estrategia de mejora de las prácticas de enseñanza y de aprendizaje.

Por otra parte, es evidente la desarticulación entre las concepciones de macroevaluación y microevaluación. El conflicto de fondo se relaciona con concepciones de evaluación que se presentan como antagónicas: una formativa y otra sumativa, sostenidas desde las diferentes instancias del ministerio. Siendo la última la que parece prevalecer por el peso que tienen las pruebas nacionales en cada final de ciclo, la orientación de los aprendizajes de los alumnos.

El sistema de información y el de evaluación, parecen volcados a los objetivos demandados por la administración del sistema, mucho más que a presentarse como herramientas para que los actores del sistema puedan tomar decisiones.

- **Subsistema de financiamiento**

El presupuesto educativo alcanza un nivel aproximado al 5,6 por ciento del PIB. El mismo se indexa anualmente de acuerdo a la inflación y a un coeficiente de 2,5, aproximadamente, por antigüedad. Parece muy importante el esfuerzo fiscal que realiza el país, en relación con el de otros de la región.

La coyuntura fiscal, sus niveles de déficit y el tipo de manejo presupuestario, dotan de gran poder a las áreas de Hacienda, dejando un limitado grado de autonomía para los responsables en la toma de decisiones del área educativa. Concurrentemente los equipos de Hacienda muestran una alta rotación, quizás debida a las dificultades para contener fiscalmente la coyuntura.

Por su parte, la conformación tradicional y centralizada de la educación básica costarricense define una segunda falta de autonomía, más evidente, referida a las unidades descentralizadas. Las mismas tienen un carácter administrativo pero muy baja capacidad de toma de decisiones en materia financiera.

El ordenamiento y la asignación del gasto se vinculan con decisiones de los funcionarios que no parecen asociadas a los objetivos de mejora propuestos. En tal sentido, no se observa la existencia de incentivos en el modelo de financiamiento que intenten direccionar al sistema en algún sentido definido.

El modelo de indexación de los salarios, fundamentalmente, actúa presionando en forma permanente un aumento del gasto. Al mismo tiempo, el compromiso de alcanzar el 6% del PIB asignado a educación, lo hará del mismo modo.

Estas presiones para incrementar las erogaciones sectoriales, se dan en un escenario macro-fiscal complejo, que incluye la falta de certidumbre acerca de las posibilidades efectivas de lograr el financiamiento adicional necesario para cubrir las fórmulas de indexación en el propio sentido.

En ese contexto, es previsible un escenario en el que las definiciones de política fiscal sean más importantes que las sectoriales, y la gobernabilidad y direccionalidad del Ministerio de Educación sobre el sistema, se vean afectadas.

- **Subsistema de gobierno**

La persistencia del déficit en las cuentas públicas, asigna un lugar central al Ministerio de Hacienda en el contexto del poder ejecutivo. Al mismo tiempo, la crisis político-partidaria de los últimos años, demanda mayor atención e inversión de esfuerzo en los temas ligados a la gobernabilidad, lo que conlleva un creciente peso de las áreas del Ejecutivo, directamente responsables de estas temáticas.

La cartera educativa muestra convivencia o ausencia de conflicto entre los miembros de los equipos que conducen las diversas áreas, aunque la rigidez de algunas rutinas no permite que la dinámica de convivencia se traduzca en alta coordinación (articulación de funciones y comunicación / intercambio de información) entre las áreas que componen al sistema educativo.

Los sindicatos no aparecen como actores intransigentes, aunque tienen fuertes definiciones ideológicas. No obstante, su rápida reacción frente al intento de reforma en el sistema de pago de salarios (en el año 2004), indica su capacidad de oposición a las decisiones contrarias a sus intereses organizacionales y los de sus representados. En definitiva, al mirar más allá de los límites público-estatales, el gobierno educativo tiene en los sindicatos docentes, el interlocutor de mayor envergadura, actor que muestra la capacidad de limitar la autonomía de este gobierno.

La coyuntura política parece anunciar mayores dificultades para conformar mayorías legislativas que acompañen las propuestas del Ejecutivo. En ese contexto, los cambios legales que serían necesarios para fortalecer y reformar el sistema educativo son menos factibles, lo que restringe desde la relación Ejecutivo-Legislativo, el grado de autonomía del gobierno educativo.

Adicionalmente, el hecho de que el ministerio no controle las políticas de formación, ni la carrera docente, parece una limitación importante para el ejercicio de la gobernabilidad.

Pensando en escenarios de futuro, en términos políticos, podemos afirmar que:

- En un primer escenario, el sistema se mantiene con su actual configuración sin desestabilización política ni financiera. En este caso, la continuidad de la política educativa reduce la necesidad de emprendimiento de estrategias de modernización y reforma y, por tanto, las necesidades de adaptación y respuesta a desafíos de corto y mediano no previstos que puedan presentarse.
- Un segundo escenario que se enfrenta, es el de la pérdida de la estabilidad sistémica - disparada ya sea por una profundización de la crisis política, ya sea por una profundización de la crisis fiscal - que ponga en jaque la posibilidad de cumplir con la legalidad vigente en términos salariales y de la inversión pública educativa. En este contexto, sería esperable un aumento del conflicto y la pérdida de coherencia sistémica sin una clara direccionalidad alternativa.
- Finalmente, en un tercer escenario, sería posible conservar los atributos más valiosos del actual sistema educativo, reforzando la autonomía del mismo para implementar reformas que lo adecuen a los cambios y desafíos contextuales señalados.

Sugerimos pensar en estrategias que permitan reducir los riesgos de los escenarios menos deseables y aumentar la probabilidad de la ocurrencia del tercero.

- **Subsistema de Recursos Humanos**

El sistema de gestión de recursos humanos tiene claros y oscuros. En lo que hace a sus sistemas de información y procesamiento de la información, está armado de forma eficaz y permite contar con la información necesaria en tiempo real, sobre los maestros de cada una de las escuelas y docentes dentro del sistema. Si bien ciertos aspectos administrativos, en especial los relaciones con los docentes, solo se pueden realizar en San José, es de destacar la madurez que ha alcanzado.

La última crisis político-educativa se debió a un problema informático que impidió a los docentes cobrar a tiempo y como correspondía sus salarios. Estos problemas están hoy superados y los sistemas administrativos pueden responder con rapidez y eficacia a cualquier demanda de política educativa que en el terreno de la gestión de Recursos Humanos se planteara.

Sin embargo, más allá de la gestión del sistema, lo cierto es que el ministerio tiene pocas posibilidades de orientar la política de recursos humanos. La formación inicial de los maestros está fuera de su jurisdicción. Hoy son formados por las universidades privadas o las universidades estatales, todas con planes de estudio propios y según la demanda que tengan esas carreras, sin ningún tipo de ajuste a las necesidades del sistema educativo.

La contratación de los maestros es llevada adelante por otro órgano del Estado, sin que el ministerio pueda establecer pautas especiales y, si bien en los últimos años esto se ha reducido, todos los actores reconocen que la influencia política aún se sigue dando en nombramientos docentes.

Los salarios son discutidos en el Ministerio de Trabajo y se rigen por algunas cláusulas automáticas, que permiten que el salario acompañe el ritmo inflacionario. Las posibilidades de hacer de la política salarial una estrategia de política educativa son sumamente limitadas. En primera instancia, por la inflexibilidad del marco legal de la carrera docente y en segunda instancia, por el peso político del principal sindicato de docentes en Costa Rica, aumentado después de las huelgas del 2004 que paralizaron el sistema por varias semanas.

La evaluación docente que está prevista en los estatutos que regulan la carrera profesional, ha terminado por ser un trámite burocrático que no sirve para evaluar seriamente el desempeño profesional y mucho menos para pensar en un sistema de incentivos.

El esquema salarial, más el tipo de carrera, incentiva a los docentes para que ingresen al sistema por las zonas más pobres y vulnerables, para ir tratando de acercarse a las escuelas de San José. Esto genera, indudablemente, una inequidad en términos de la distribución de los recursos humanos. El camino de traspaso de un cargo en el interior hacia la capital está, en lo formal extremadamente reglamentado; sin embargo, los actores señalan la influencia política en cada una de esas decisiones.

La debilidad del sistema político, la fuerte presencia del sindicato y la proximidad de las elecciones presidenciales, indican que se requiere de mucho cuidado para la implementación de cualquier estrategia que pretenda plantear reformas en la carrera docente.

3) En síntesis

El sistema educativo de Costa Rica muestra un interesante grado de madurez institucional. Con una organización asentada y mecanismos institucionales de larga tradición.

Su organización, parece responder al modelo originario de los sistemas educativos de la región. Encuentra en la centralización, en las políticas universales, y en los dispositivos de regulación, sus elementos de gestión característicos.

Dicho modelo parece apto para el desarrollo de estrategias centralizadas, en la búsqueda de objetivos cuantitativos. En tal sentido, parecería que muchos de los objetivos, en materia de tasas de escolarización, tienen un grado de avance suficiente.

Ahora, el modelo altamente regulado y burocratizado, parece mostrar dificultades para el desarrollo de objetivos de tipo cualitativo. La igualdad y la organización, parecen ocupar un lugar más importante que la autonomía y la innovación, en el modo en que se presenta el modelo.

Desde el punto de vista financiero, el sistema tiene una tendencia al crecimiento del gasto, y el mismo no parece vinculado con los objetivos de mejoramiento del sistema. Los aumentos se encuentran amarrados a fórmulas que se encuentran fuera del control del ministerio.

El escenario político muestra un momento particularmente complejo para el país. Se han dificultado las posibilidades de construcción de consensos y de realización de reformas estructurales.

En tal sentido, no parece un tiempo en el que se puedan implementar programas macro. Aunque el riesgo de no prever su posibilidad reside en que los procesos políticos y fiscales instalen los tiempos, de manera que el sistema no cuente con las condiciones estratégicas que le permitan realizar los cambios necesarios.

En este sentido, parece un momento de trabajar en políticas micro, de baja conflictividad, con una visión de mejoramiento, pero fundamentalmente, con la generación de condiciones para el cambio futuro. Se trata de buscar los modos de avanzar en esquemas que mejoren la capacidad de respuesta del sistema, sin perder la gran cantidad de elementos positivos con los que cuenta en la actualidad.

INFORME DE CONTEXTO

Costa Rica es una república democrática, libre e independiente, según la Constitución Política promulgada en 1949 y vigente hasta hoy; está ubicada al sur de América Central; su superficie es de 51.060 Km. cuadrados. Se divide administrativamente en siete provincias: Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, Puntarenas y San José que es su capital y contaba con una población de 4.169.730 habitantes en el 2003.

Su gobierno está constituido por tres poderes, el ejecutivo (presidente, dos vicepresidentes), electos cada cuatro años por voto popular y directo y los distintos ministros, vice ministros y presidentes ejecutivos; el poder legislativo, formado por 57 diputados elegidos en forma directa y popular cada cuatro años; y el poder judicial, que reside en la Corte Suprema de Justicia, integrada por magistrados designados por la Asamblea Legislativa por un período de ocho años; además de los tribunales de apelación, de casación y los tribunales provinciales subordinados.

De acuerdo con el censo de población efectuado en el 2000, existe una situación demográfica especial: se ha reducido la tasa de fecundidad, lo que provocaría que la generación joven de hoy tenga una carga de dependientes relativamente baja; esto podría generar una gran oportunidad si se incrementa la capacitación y productividad y a su vez una amenaza si eso no se logra.

La evolución de la tasa de población dependiente sobre el total de población ha sido denominado “bono demográfico”. La tasa de personas dependientes menores de 15 años y mayores de 65 años, pasó de 70% a 60% entre 1984 y 2000, y está actualmente en 55%. Se calcula para el año 2018 que esta relación sea de 44 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar.

Esto hace que hasta 2018 se disponga de una proporción favorable de población económicamente activa sobre el total de población, que resultaría una base potencial para la expansión económica. Esta situación marca una ventana de oportunidad previsiblemente limitada en el futuro.

Esta ventana de oportunidad debe ser aprovechada antes de que esta proporción favorable comience a revertirse, sobre todo por el envejecimiento de la población (un incremento de la longevidad y un achicamiento de la base de la pirámide demográfica). La mayor longevidad puede determinar que una proporción menor de población económicamente activa deba cargar con el sostenimiento de los mayores inactivos.

Por lo tanto, el escenario demográfico plantea tres desafíos, que de no atenderse, ocasionarán severos retrocesos al país. En primer lugar el fortalecimiento de un sistema de seguridad social financieramente sólido, para darle sustentabilidad a los regímenes de pensiones, además será indispensable invertir permanentemente en salud. Como segundo aspecto,

resaltar que al estabilizarse la fuerza de trabajo, el crecimiento económico dependerá de los incrementos en la productividad, pues Costa Rica no podrá crecer con la sola incorporación de más personas al mercado de trabajo. El tercer desafío consiste en la necesidad de que cada joven posea un acervo de conocimientos y habilidades que lo hagan altamente productivo y, por otra parte, que tenga oportunidades para conseguir empleo de calidad.

Para enfrentar estos desafíos resultará necesario generar oportunidades de empleo de calidad; elevar la productividad; ampliar el nivel de educación de la mano de obra y robustecer la seguridad social. El margen de tiempo para el desarrollo de estas condiciones es acotado, ya que hacia el 2018 la tasa de población dependiente comenzará a aumentar y, con ello, se irán desvaneciendo las condiciones favorables de las que aún hoy disfrutaban los y las costarricenses.

Desde la perspectiva de los partidos políticos, su crecimiento no fue acompañado por procesos de incentivación de la participación ciudadana, por el contrario, esta tiene una tendencia a disminuir en cada elección. Se ha apoderado del electorado la desconfianza en los políticos y consecuentemente en el sistema democrático. Costa Rica, históricamente, ha mostrado altos niveles de participación electoral, no obstante, entre la primera y la última elección del período (1984 – 2002) esta descendió en 17.3%.

A partir de la década de 1940, se registran procesos electorales polarizados en dos grandes tendencias ideológicas: por una parte el Partido Liberación Nacional con acento socialdemócrata, y un electorado opositor a esa tendencia política, con una minoría de izquierda, siempre representada.

A principios de la década de 1980, Costa Rica experimentó un rápido crecimiento de la población y, por consiguiente, dificultades en su economía, lo que provocó que el partido Coalición Unidad, que en ese momento estaba en el poder, se disolviera para las siguientes elecciones. A partir de los años ochenta se gesta un nuevo movimiento con tendencia socialcristiana, denominado Partido Unidad Socialcristiana; se acentúa a partir de este momento un bipartidismo político. El PLN regresó al poder en las elecciones de 1982, cuando Luis Alberto Monge fue elegido presidente; y fue sucedido por Oscar Arias Sánchez, también del PLN, en 1986. A finales de esta década, Arias intentó conseguir el consenso entre los dirigentes centroamericanos para garantizar la paz y la estabilidad en la región. En 1990, ganó las elecciones presidenciales Rafael Ángel Calderón Fournier como candidato del PUSC. En febrero de 1994 José María Figueres Olsen, del PLN fue elegido nuevo presidente de la República. Cuatro años después asume la presidencia por el PUSC, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, y en su gobierno el país admitió cerca de 300.000 refugiados provenientes de otras repúblicas centroamericanas, afectados por el paso del huracán Mitch en octubre y noviembre de 1998.

En la actualidad, este bipartidismo muestra signos de debilitamiento, con la irrupción de nuevas fuerzas políticas entre las cuales está el Partido Acción Ciudadana, el cual tuvo una destacada participación en las elecciones del 2002 con un 21,9% de los escaños en el Congreso, acompañando a los dos grandes partidos tradicionales el PLN y el PUSC; los cuales en los últimos veinte años se han turnado en el poder.

Los comicios legislativos y presidenciales desarrollados el 3 de febrero de 2002 arrojaron unos resultados muy ajustados. El PUSC logró el 29,8% de los votos emitidos y consiguió 19 diputados; el PLN obtuvo el 27,1% y 17 representantes a la Asamblea Legislativa; el PAC el 21,9% con 14 diputados. En cuanto a las elecciones presidenciales, Abel Pacheco del PUSC, Rolando Araya del PLN y Ottón Solís del PAC obtuvieron respectivamente 38,6%, 31%, y 26,2%. Dado que ninguno alcanzó el 40% mínimo exigido fue convocada a una segunda ronda de elección presidencial, en la que el Dr. Abel Pacheco consiguió el respaldo del 58% de los votantes.

En el último año se ha evidenciado una crisis política generada por denuncias de corrupción a líderes pertenecientes a los partidos mayoritarios y agravada por la beligerancia de algunos medios de comunicación. Las próximas elecciones en el 2006 marcarán la pauta de la vigencia o no de los dos grandes partidos tradicionales.

Las instituciones del Estado han sufrido deterioro en su capacidad de gestión; a raíz de la fragmentación de la Asamblea Legislativa que dificulta el funcionamiento general, la aprobación de nuevas leyes y de las reformas que lo requieren. Sin embargo, se puede notar también un fortalecimiento en la igualdad de las oportunidades para elegir y ser electo sobre todo en el caso de representación de género, ejemplo de ello es que la Asamblea Legislativa está integrada en un 35% por mujeres.

Por otra parte, se han creado instituciones que ayudan a garantizar los derechos de los ciudadanos como la Defensoría de los Habitantes, La Comisión Nacional del Consumidor y la Procuraduría del Ambiente.

No obstante lo anterior, permanecen aún tendencias adversas al desarrollo humano como el deterioro en la distribución del ingreso, la persistencia de la pobreza en un 20% de los hogares y el crecimiento de la deuda pública.

La Costa Rica del siglo XXI evidencia profundos cambios con respecto a la de las dos últimas décadas del siglo XX. Algunas de las características que describen esta situación son: el aumento de la población, sobre todo en zonas urbanas; la disminución de los trabajadores de la tierra (agricultores); y el aumento en el comercio y los servicios; existe mayor inversión extranjera y a su vez aumentan las exportaciones; del mismo modo, se fortalece la democracia costarricense con la creación de nuevas instituciones que ayudan a garantizar los derechos de los ciudadanos.

Es importante recalcar algunos aspectos, tanto en su faceta positiva como en la negativa, ya que caracterizan esta época y podrían ser fundamentales en el desarrollo futuro de este país. Tal es el caso de las oportunidades, estabilidad y solvencia económica, que experimentaron un leve crecimiento y sin embargo, insuficiente para las características del país y las necesarias proyecciones futuras. En las dos últimas décadas se ha dejado un mayor espacio a las fuerzas del mercado, tanto a nivel nacional como internacional; de este modo, el Estado ha modificado sus políticas e instrumentos de acción sobre la economía, la que, en la actualidad es más abierta en algunos sectores, según se describe en el Informe Estado de la Nación 2003: "...en 1991, el grado de apertura de la economía costarricense era un 73% del PIB, del cual el 3,6% provenía de las zonas francas y el 69,8% restante de los demás sectores productivos, en el año 2003 el grado de apertura fue de 95,4% del cual el 30,45 provino del comercio que generaron las empresas amparadas al régimen de zonas francas y sólo un 65% del comercio lo generó el resto de los sectores económicos del país".

La industria de Costa Rica está formada principalmente, por pequeñas y medianas empresas dedicadas a la prestación de servicios varios, producción agrícola e industria alimenticia. Las fábricas de mayor tamaño producen derivados del petróleo, cemento, muebles, pinturas y barnices, papel, textiles, productos alimenticios, químicos, farmacéuticos, plásticos, lámparas, botas, cigarros y puros. Costa Rica produjo cerca de 5.085 millones de Kwh. de energía eléctrica en 1999; aproximadamente el 83% se generó en instalaciones hidroeléctricas, ubicadas principalmente en la meseta Central. Entre 1994 y el 2003 el crecimiento del PIB fue de un 4,3%, siendo la tasa promedio más alta de América Latina. Según los cálculos del Banco Mundial para el año 2000; el PIB se eleva a 15.851 millones de dólares, lo que da una renta per cápita de 4.160 dólares.

Se puede resaltar una diversificación en la producción, al igual que un desarrollo del turismo como una de las áreas para generar divisas. Dentro de los productos que más auge y aceptación han tenido se encuentran la piña, cítricos, mango, melón, papaya, que sobrepasan en casi un 50% el área dedicada al cultivo de banano (cultivo básico en el desarrollo y economía del país en la primera mitad del siglo XX). El café, uno de los productos más valorados por su excelente calidad, se cultiva sobre todo en la meseta central. En el año 2001 se produjeron 3.750.000 toneladas de caña de azúcar, 3.865.270 toneladas de fruta, 260.000 toneladas de arroz, 168.000 toneladas de café y 1.500 toneladas de cacao. En 2001 la cabaña ganadera estuvo conformada por 1.370.000 cabezas de ganado vacuno, 330.000 de ganado porcino y 114.500 de caballo.

Con respecto al tema productivo, cabe resaltar que Costa Rica ha hecho progresos importantes en este campo, debido principalmente a su involucramiento en una política comercial más abierta. Se ha distinguido por ser una nación exportadora, principalmente, de café y banano, y esporádicamente algún otro producto.

Desde principios de los años 80, Costa Rica ingresa a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y comienza a experimentar una diversificación de su oferta exportable y de la inversión, tanto nacional como extranjera, en forma creciente y sostenida. Fue así como mientras en 1980 sus exportaciones ascendían a US\$ 1.001.600.- con un incremento del 7,2% con respecto al año anterior-, en 1992 alcanzó la suma de US\$ 2.385.200.- con un incremento del 25,6% con respecto a 1991-, hasta pasar al 2004 a un monto de US\$ 6.293.000, con un incremento del 3,2% con respecto al 2003. Según algunas cifras al día de hoy, el sector que está atrayendo mayor inversión extranjera directa (IED) es el área de alta tecnología y el área de servicios.

Dentro del área de los servicios, el rubro de turismo es el de mejor desempeño, el cual ha crecido enormemente hasta el día de hoy, gracias a una adecuada política turística e indudablemente a las riquezas naturales existentes. Fue así como en 1990 Costa Rica tuvo 435.000 turistas, dejando ingresos por 275 millones de dólares, y en el 2003 las visitas fueron de 1.239.000 turistas con ingresos por 1.199,4 millones de dólares, aumentando año con año entre un 10% y un 15% en promedio. Cabe, también resaltar que la calidad del gasto de los turistas ha incrementado; así, quienes en 1990 gastaban, en promedio, alrededor de \$632, en el año 2003 esa cifra subió a \$968.

Hoy día, el turismo dejó de ser una actividad más dentro de la economía costarricense para convertirse en una de las actividades más prósperas y que generan más ingresos. Calzando esto con una política de atracción de inversiones cada vez de mayor calidad y con un mayor grado de valor agregado.

Sin lugar a dudas la economía del país es sumamente débil, a pesar de los avances registrados en cuanto a su estabilidad, diversificación económica, el dinamismo en sus exportaciones y la atracción de inversiones. Estos avances han sido insuficientes para lograr el rápido desarrollo que se requiere. La carga tributaria equivale al 13% del PIB, siendo una de las más bajas de América Latina, la cual es del todo insuficiente para atender las necesidades y proyectos del Estado en el desarrollo nacional.

El aparato estatal costarricense posee características de Estado benefactor (mantiene en sus manos resortes de la economía y de la vida pública como contraparte de la amplia vigencia de los derechos sociales). Estas características plantean una situación de tensión importante sobre un esquema de baja presión tributaria. Esta situación, agudizada en los últimos años, hace que el Estado deba enfrentar su fragilidad fiscal como contracara del desarrollo de políticas públicas de amplia cobertura.

Las **relaciones entre economía, sociedad y educación** son complejas, históricamente, han estado regidas por criterios de necesidad y funcionalidad, pero en la actualidad es claro que la educación debe ir más allá de los sistemas educativos formalizados y su temporalidad.

En la Ley Fundamental de Educación se establecen los fines de la educación costarricense y en las diferentes leyes, decretos y reglamentos se establece la estructura educativa vigente. El Consejo Superior de Educación, al igual que las autoridades del Ministerio de Educación Pública, definen las orientaciones que guían el proceso de enseñanza y aprendizaje. En todas ellas se pone de manifiesto la aspiración de lograr una formación integral del costarricense para lo cual se ha integrado, a los planes de estudio de las diferentes modalidades y ciclos del sistema educativo, los temas transversales (Educación de la Salud, Cultura Ambiental y Desarrollo Sostenible, Educación Integral de la Sexualidad, y educación para la Vivencia de los Derechos y la Paz). Todos estos temas responden, a su vez, al eje transversal Valores.

En la búsqueda de la calidad de la educación se han implementado diferentes programas y proyectos, que han diversificado las alternativas de gestión educativa y de atención de las necesidades educativas que presentan los estudiantes, así como las características socioeconómicas y culturales que presentan las comunidades educativas. Algunos de ellos son: Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Costarricense (SIMED), Escuela Líder, Programa Escuelas de Excelencia, Programa de Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes, Programa de Escuelas de Atención Prioritaria, Programa Aula Abierta, Programa Lenguas Extranjeras para el Desarrollo en la Escuela Primaria (PROLED), Programa Nacional de Informática Educativa. Actualmente, se han remozado las expectativas mediante la declaración de una nueva política educativa “Relanzamiento de la Educación Costarricense”.

Costa Rica posee uno de los niveles de alfabetización más altos de América Latina, estimado en el 98% de la población. El gobierno vigila el cumplimiento del precepto constitucional que establece la educación preescolar, primaria y secundaria gratuita y obligatoria hasta el tercer ciclo.

En 1998, 529.637 alumnos estaban inscritos en 3.711 escuelas primarias públicas y 202.415 estudiantes asistían a las escuelas secundarias y vocacionales en 425 centros de enseñanza, tanto públicas como privadas. En la actualidad existen 8.607 escuelas primarias, divididos en 2.596 centros de preescolar con una matrícula de 104.066 estudiantes, 3.971 centros de I y II ciclo con una matrícula de 532.852 estudiantes y 8 centros de I y II ciclo nocturno con 1.006 estudiantes, para un total de 637.924 estudiantes en primaria. Además se cuenta con 654 centros de secundaria y vocacionales con una matrícula de 301.300. Cabe resaltar también que se cuenta con una modalidad de enseñanza especial con un total de 15.005 estudiantes. Se obtiene así un gran total de 954.229 estudiantes, siendo esta población aproximadamente un cuarto (1/4) de la población total de Costa Rica. De estos datos se desprende un incremento de la matrícula total de aproximadamente un 30% comparando el período de 1998 y el de 2005. Este incremento se ha experimentado particularmente en preescolar (43%) y secundaria (46%), mientras que en primaria (-0,4%) se observa una fuerte estabilidad de la matrícula, relacionada con una tasa de escolarización neta muy alta y constante (entre el 99,5 y 100,7% para el período). Esto significa que Costa

Rica, teniendo como punto de partida una importante cobertura de su educación primaria, ha desarrollado en la última década un proceso de expansión de la escolarización tanto en el nivel preescolar como en el nivel de educación secundaria. Si bien en el tercer ciclo (obligatorio) incrementó su tasa de escolarización neta en 13 puntos porcentuales, aún sigue sin alcanzar la cobertura plena del ciclo (en 2004 llegaba al 73,8%).

En cuanto a la deserción, se acota que en el año 1995 la deserción fue de un 8,3%, mientras que en el 2004 la deserción fue de un 6,2%, logrando disminuirla en un 2,1%. En relación con la cantidad de centros educativos en primaria, se puede observar que en 1998 existían 3.711 y en la actualidad 8.607, para un aumento de más del 100%; en relación con los centros de secundaria en el año 1998, se contaba con 425 centros mientras que en la actualidad existen 654, para un aumento de más del 50%.

A manera de conclusión, se puede decir que durante los últimos 20 años, Costa Rica ha experimentado grandes avances en algunos campos relevantes para su desarrollo futuro, lo cual le puede representar un importante aporte diferenciador con respecto a los demás países. Sin embargo, ha experimentado el deterioro en campos estratégicos, en los cuales lideró en alguna ocasión en América Latina. A esto, sin duda alguna, debe de prestársele singular atención debido a que puede poner en riesgo los avances de las otras áreas y el futuro de toda una nación.

INFORME DE CADA UNO DE LOS SUBSISTEMAS

SUBSISTEMA DE GOBIERNO

1) CLAVE DE ANÁLISIS

- ¿Cuál es la autonomía del gobierno del sistema educativo respecto de otros actores del entorno (otros poderes de gobierno, otras carteras del ejecutivo, otros niveles de gobierno, sindicatos, OMDs, actores de la sociedad civil y empresarios)?
- ¿Qué grado de control muestra el gobierno del sistema educativo sobre el resto de los subsistemas y los actores que lo componen (grado de gobernabilidad del sistema)?
- ¿Cuáles son las principales oportunidades y obstáculos enfrentados por la política educativa (grados de acompañamiento y oposición esperables)?

Con base en estas respuestas se describen escenarios de posible evolución futura y se formulan recomendaciones.

2) LA AUTONOMÍA DEL GOBIERNO EDUCATIVO RESPECTO DE OTROS ACTORES DEL ENTORNO

El sistema educativo en Costa Rica se caracteriza por un alto grado de institucionalización con resultados que lo colocan entre los de países de mayor desarrollo humano de América Latina. La educación como prioridad ha sido tradicionalmente asumida como política de Estado, dispone de amplio consenso en la sociedad y es reconocida como principio constitucional. El sistema educativo costarricense, en definitiva, está inserto en una sociedad claramente comprometida con los valores de la educación. En este contexto se inscriben la autonomía y capacidades de gobierno del sistema educativo.

A partir de la información documental recogida y las entrevistas realizadas durante nuestra visita a San José, estimamos la autonomía del gobierno educativo de acuerdo con cinco dimensiones: i) El lugar del Ministerio de Educación dentro del Gabinete Nacional; ii) La coordinación entre las áreas de la cartera educativa; iii) La relación entre las autoridades educativas nacionales y las regionales; iv) La relación entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso; y v) La relación entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales (sindicatos, empresarios y Organismos Multilaterales de Desarrollo).

- La persistencia de déficit en las cuentas públicas, asigna un lugar central del Ministerio de Hacienda en el contexto del Ejecutivo. La inversión en educación medida como proporción del PBI se mantiene en el tiempo, pero (como se indica en el capítulo que analiza el subsistema de financiamiento) no aumenta de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente. Por otra parte, la crisis político-partidaria de los últimos años, demanda mayor atención e inversión de esfuerzo en los temas ligados a la gobernabilidad, lo que conlleva un creciente peso de las áreas del Ejecutivo directamente responsables de estas temáticas. Los problemas fiscales y políticos del entorno actual, limitan la autonomía del gobierno educativo en el contexto del gabinete, ilustrando la forma en que una temática de tanta importancia para la sociedad pierde relevancia - y por tanto presencia y autonomía - en la dinámica de la gestión cotidiana de gobierno.
- La cartera educativa muestra convivencia / ausencia de conflicto entre los miembros del equipo que conduce sus diversas áreas. Esta convivencia se beneficia de rutinas arraigadas histórica e institucionalmente en cada uno de los subsistemas bajo la conducción de este equipo de autoridades. Por otro lado, la rigidez de estas rutinas no permite que la dinámica de convivencia se traduzca en alta coordinación (articulación de funciones y comunicación / intercambio de información) entre las áreas que componen al sistema educativo.
- La aparición de diversas fuerzas políticas a nivel nacional reflejan un aumento en la competitividad electoral en el sistema político de Costa Rica. Este aumento de competitividad resulta en mayores niveles de fragmentación en la composición del Congreso y mayores dificultades para conformar mayorías legislativas que acompañen las propuestas del Ejecutivo. Las tensiones en el sistema político que se registran desde 2004 también pueden asociarse con este aumento de la competitividad partidaria. En este contexto, los cambios legales que serían necesarios para fortalecer / reformar el sistema educativo son menos factibles, lo que restringe desde la relación Ejecutivo-Legislativo, el grado de autonomía del gobierno educativo.
- El carácter unitario del sistema constitucional costarricense autoriza al gobierno nacional para coordinar la acción de las delegaciones regionales. Esta autorización es un recurso institucional valioso para superar las brechas regionales en el rendimiento del sistema educativo que registran diversos estudios. Con respecto a los gobiernos subnacionales, la centralización que caracteriza al sistema -tanto político como educativo- le asigna al gobierno educativo significativa autonomía.

- Como se indicó, los actores sociales en Costa Rica demuestran un firme compromiso con los valores educativos como herramienta de promoción del desarrollo humano en el país. Dentro de este conjunto de actores se destacan los sindicatos docentes por su influencia sobre la discusión y la implementación de las políticas educativas. Estos sindicatos no aparecen como actores intransigentes, aunque tienen fuertes definiciones ideológicas. No obstante, su rápida reacción frente al intento de reforma en el sistema de pago de salarios (en 2004) indica su capacidad de oposición a las decisiones contrarias a sus intereses organizacionales y los de sus representados. En definitiva, al mirar más allá de los límites público-estatales, el gobierno educativo tiene en los sindicatos docentes el interlocutor de mayor envergadura, actor que muestra la capacidad de limitar la autonomía que debe tenerse.

El compromiso social con la educación, la historia de buenos resultados educativos y el control sobre las delegaciones regionales constituyen valiosos recursos para la elaboración e implementación de políticas educativas. Sin embargo, existen restricciones a la autonomía del gobierno educativo. Dos tienen que ver con cambios recientes: el aumento en el déficit fiscal y el cambio en el sistema de partidos. La tercera corresponde a un atributo más tradicional: la influencia y capacidad de movilización de los sindicatos docentes. En definitiva, en este contexto el gobierno educativo surge como un sistema con bajo control y alta permeabilidad en relación a su entorno, lo que resulta en una baja autonomía.

3) EL CONTROL DEL GOBIERNO EDUCATIVO SOBRE EL RESTO DE LOS SUBSISTEMAS

El gobierno educativo ejerce un control sobre los subsistemas de carácter más administrativo que político, dada la rigidez de las normas que los regulan.

Este control, además, se ve restringido por las funciones que caen fuera del Ministerio de Educación, como se detalla en las secciones de análisis por subsistema y entre lo que se destaca:

- Primero, que el Ministerio de Educación no controla las políticas de formación, admisión a la carrera y remuneración de los docentes, puesto que éstas están bajo la responsabilidad de las universidades, la Dirección General del Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y las leyes de actualización salarial, respectivamente.
- Segundo, que el gasto en salarios representa una proporción muy alta del gasto educativo total. Como se dijo en el punto anterior, la normativa prevé dos ajustes salariales anuales –automáticos- de acuerdo con la evolución del costo de vida. La articulación de la alta proporción del peso salarial sobre el presupuesto educativo con la rígida automaticidad de actualización salarial, restringe el margen de acción del gobierno educativo en la asignación de recursos financieros.

- Tercero, que el sistema de información educativa si bien es maduro y confiable para el análisis de dinámicas macro, resulta menos adecuado como insumo para la gestión administrativa de procesos de menor escala, lo que recorta la capacidad de seguimiento de la actividad en los subsistemas por parte del gobierno educativo.
- Cuarto, que por no controlar el gobierno educativo la formación, admisión e incentivos salariales de la actividad docente, resulta limitada la capacidad de inducir cambios en la tarea pedagógica.

Finalmente, como se afirma más arriba, un bajo intercambio de información/comunicación entre los subsistemas, determina baja coordinación.

En síntesis, el gobierno educativo muestra bajas capacidades de control sobre los subsistemas analizados. Sin embargo, es importante destacar que esta relativa ausencia de capacidades de control no implica ausencia de orden, sino limitaciones en la capacidad de inducir y orientar modificaciones en las prácticas de los miembros del sistema.

4) OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

En un contexto de baja autonomía con respecto al entorno y baja capacidad de control sobre los subsistemas educativos, frente a la incertidumbre política y con resultados educativos buenos para los estándares latinoamericanos, es esperable una política educativa de continuidad priorizando la ausencia de conflicto. El proceso de cambio educativo actualmente en marcha (que contempla 2004-2005 como años de evaluación participativa, 2006-2007 para el diseño participativo de una nueva política y, finalmente, una implementación con resultados observables a partir del año 2010), prevé un ritmo de avance más lento de lo que requieren los desafíos que enfrenta el sistema educativo costarricense.

- **Desafíos inmediatos:**
 - La incorporación de los hijos de los inmigrantes pobres de países limítrofes, hasta hoy en gran medida por debajo de los estándares educativos costarricenses
- **Desafíos mediatos:**
 - Mejorar la calidad de los aprendizajes y asegurar su sustentabilidad, de cara a los procesos de integración comercial (ALCA) y globalización.
 - Completar la cobertura de alumnado hacia la enseñanza media.
 - Cerrar las brechas sub-regionales en términos de cobertura y calidad de aprendizaje.

Un primer escenario que se enfrenta es el de la pérdida de la estabilidad sistémica - disparada ya sea por una profundización de la crisis política, ya sea por una profundización de la crisis fiscal - incluso de ambas, que pongan en jaque la posibilidad de cumplir con la legalidad vigente en términos salariales y de la inversión pública educativa. En este contexto, sería esperable un aumento del conflicto y la pérdida de coherencia sistémica sin una clara direccionalidad alternativa. Por ello, en este escenario la continuidad y alcance de objetivos de la actual política educativa, podría presentar una dificultad.

En un segundo escenario, el sistema se mantiene con su actual configuración sin desestabilización política ni financiera. En este caso, la continuidad de la política educativa reduce la factibilidad del emprendimiento de estrategias de modernización y reforma y, por tanto, la capacidad de adaptación y respuesta a los desafíos de corto y mediano plazo, identificados más arriba.

Finalmente, en un tercer escenario sería posible conservar los atributos más valiosos del actual sistema educativo, reforzando la autonomía del sistema para implementar reformas que lo adecuen a los cambios y desafíos contextuales señalados.

Sugerimos recomendaciones que permiten reducir los riesgos de los escenarios menos deseables y aumentar la probabilidad de la ocurrencia del tercero.

Como hemos indicado, el compromiso social con la educación, la historia de buenos resultados educativos y el control sobre las direcciones regionales son recursos valiosos para las políticas educativas. También hemos indicado que los problemas que enfrenta el gobierno educativo en Costa Rica son su bajo nivel de autonomía respecto del entorno y dificultades en el bajo nivel de control sobre los subsistemas.

Para aumentar la autonomía del gobierno educativo respecto de otros actores en su entorno recomendamos llevar adelante una estrategia que transforme los recursos con que ya cuenta el sistema en capital que fortalezca la posición del Ministerio de Educación dentro del Ejecutivo, permita aislar la política educativa de la intensa competencia partidaria y constituya a la inversión educativa pública en prioridad en caso de una crisis fiscal. Son ejemplos de este tipo de estrategias intensas campañas de comunicación hacia la sociedad en general, y contemplando tres focos de relevancia: i) los partidos políticos, ii) la comunidad docente –particularmente en sus cargos de dirección-, y iii) las familias.

Para reforzar el control sobre y la coordinación entre las unidades componentes de la propia organización educativa – los subsistemas que la componen - parece prioritario:

- Intervenir en la regulación de las actividades de formación docente que llevan adelante las universidades, de modo tal de asegurar la coincidencia entre los programas de formación de recursos humanos y las prioridades de la política educativa.

- Adecuar los sistemas de información a las necesidades ineludibles del seguimiento y planificación de la gestión y política del Ministerio, las delegaciones regionales y la actividad cotidiana en los establecimientos educativos.
- Desarrollar mecanismos de incentivo a la actividad docente (más allá de la política salarial establecida por ley, que cae fuera del control ministerial) como precondition para inducir cambios en la tarea pedagógica.
- Diseñar e implementar mecanismos de comunicación entre los subsistemas educativos con el objetivo de asegurar la coordinación de la estructura de gestión del sistema educativo.

Esta serie de acciones surge como condición ineludible para cualquier estrategia que pretenda responder, eficaz y eficientemente, a los desafíos que hoy enfrenta la educación en Costa Rica.

SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

1) CLAVES DE ANÁLISIS

- Los actores que han participado y participan en la construcción de los subsistemas de información y evaluación.
- La calidad, confiabilidad, accesibilidad y alcance de la información que proveen estos subsistemas para tomar decisiones de política educativa (de donde se toman los indicadores educativos para la planificación de políticas y o asignación de recursos)
- La relación entre acciones de evaluación y mejoramiento de la calidad:
 - El grado de coherencia entre la evaluación y el currículum (si se pretende explícitamente)
 - El alcance de la interpretación y explicación de los resultados de las evaluaciones.
 - Los resultados de la evaluación, su difusión y uso en relación con el mejoramiento.
 - El desarrollo de otras líneas de evaluación (principalmente, que permitan fortalecer el mejoramiento de las prácticas).
- La autonomía de las autoridades educativas para el manejo de la información y la evaluación.

2) INTRODUCCIÓN AL SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN

El Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública es la dependencia encargada de la recolección y producción de información. Está integrado a la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, la cual a su vez depende directamente del Ministro.

3) CARACTERÍSTICAS/COMPONENTES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

El sistema de información educativa, que tiene claramente finalidades estadísticas, recolecta y produce información, principalmente sobre los siguientes aspectos:

- Matrícula inicial en educación regular por nivel, dependencia y sexo.
- Tasas brutas y netas de escolaridad.
- Rendimiento educativo (número de alumnos aprobados y reprobados) en educación regular por nivel, ciclo y año de estudio.
- Repetición por ciclos y años.
- Deserción intra-anual.
- Instituciones y centros educativos.
- Personal por nivel de enseñanza, tipo de cargo y sexo.

Tiene construidas, además, series completas a lo largo de un importante número de años (para algunas variables desde los años '80 hasta el momento; en otros casos las series se consolidan a partir de la década de los '90).

4) CUESTIONES GENERALES

La información es de acceso público; parece tener un grado aceptable de confiabilidad ya que es auditada interna y externamente para verificar su validez. Pareciera tener finalidades estadísticas, en el sentido de orientar la toma de decisiones para el diseño de políticas y estar fuertemente vinculada con el planeamiento a nivel macro, pero no parece estar orientada a la gestión y a la microplanificación.

El Sistema Educativo se nutre también de otras fuentes externas de información, como lo son: FONABE (Fondo Nacional de Becas), INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), IMAS (Instituto-Mixto de Ayuda Social) y SIPO (Sistema de Información de Pobreza).

5) INTRODUCCIÓN AL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

En las políticas y acciones estratégicas, el ítem 10 corresponde al Sistema de Macro y Micro evaluación de los aprendizajes. Allí se plantea:

“Mejorar el sistema de evaluación de los aprendizajes y del rendimiento general del sistema educativo, garantizando la perspectiva de derecho de la población estudiantil y favoreciendo el proceso de enseñanza y aprendizaje, es una de las acciones que se pondrán en marcha:

- Dotación de un sistema renovado de evaluación de los aprendizajes, mediante la revisión participativa del Reglamento vigente y su implementación en el curso lectivo del año 2004.
- Elaboración y puesta en marcha en el curso lectivo del año 2004, de un sistema alternativo de macro-evaluación que incorpore las necesidades educativas especiales de los estudiantes.”

6) PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

La División de Control de Calidad y Macroevaluación tiene a su cargo la evaluación de los aprendizajes a partir del diseño, organización y aplicación de las Pruebas Nacionales que se realizan en sexto año (al concluir el Segundo Ciclo de la Educación General Básica), en noveno año (al concluir el Tercer Ciclo de Educación General Básica) y en undécimo año (al concluir el Ciclo Diversificado). En los primeros dos casos mencionados los profesores administran las pruebas mientras que al finalizar el Bachillerato son administradas por aplicadores externos.

Las pruebas se vienen desarrollando, particularmente, desde la segunda mitad de la década de 1980. A partir de la política educativa implementada en la década siguiente, se reforzaron las funciones de la División de Control de Calidad y Macroevaluación, como la instancia del Ministerio de Educación Pública encargada de la medición y evaluación de la calidad educativa y los logros de aprendizaje de las distintas poblaciones estudiantiles.

Su misión se define del siguiente modo: “Brindarle al país cada año, información oportuna y pertinente en relación con los indicadores de calidad establecidos para el Sistema de Educación, al igual que convertirse en un recurso técnico para la divulgación y capacitación en el uso de la información generada”.

Las pruebas de años anteriores se encuentran disponibles en la página web del ministerio, pueden descargarse y se incluyen las soluciones, ya que se promueve su uso para verificar cuánto han aprendido los alumnos en las áreas evaluadas.

Los informes publicados presentan los resultados cuantitativos por regiones, modalidades de los colegios y asignaturas, por temas a nivel nacional y regional e incluyen breves conclusiones y recomendaciones.

La aplicación de las pruebas toma en cuenta criterios claramente establecidos de una forma centralizada y estandarizada. No se consideran variables contextuales ya que no toma en cuenta las particularidades que presentan las distintas regiones educativas ni tampoco incorpora variables concernientes a la composición social, económica y cultural del alumnado, o los ámbitos urbano o rural. Por otra parte, se han detectado visiones encontradas en los actores entrevistados en relación con las pruebas que se administran.

Existen, asimismo, procedimientos rigurosamente establecidos para los recursos y apelaciones que pueden realizarse sobre los resultados de las pruebas, los cuales, según es reconocido por diferentes actores entrevistados, se plantean en numerosas ocasiones.

Por otra parte, desde la misma política educativa se define también la importancia de la microevaluación, la cual se concibe como la evaluación que se realiza en los procesos de aula. En el documento “Marco de Referencia y Directrices Técnicas para la Evaluación en el Sistema de Educación Formal” se definen las Normas Básicas Regulatoras del Proceso Educativo.

A este respecto, existe el Departamento de Evaluación Educativa, que forma parte de la estructura de la División de Desarrollo Curricular, y que se encarga de apoyar el proceso de evaluación de los aprendizajes en el aula ocupándose, en consecuencia, de las cuestiones referidas a la microevaluación.

En 2004 se aprueba el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes (Decreto Ejecutivo 31.635-MEP) que en 6 capítulos y 156 artículos establece:

- Disposiciones y principios generales
- Participantes en el proceso de evaluación de los aprendizajes
- Componentes para la calificación de los estudiantes y su valor porcentual
- Promoción en la Educación General Básica y la educación diversificada
- Disposiciones especiales de evaluación en los colegios nocturnos, escuelas nocturnas, centros integrados de educación para jóvenes y adultos e institutos profesionales de educación comunitaria
- Disposiciones de evaluación para modalidades especiales
- Evaluación de la conducta
- Pruebas nacionales
- Disposiciones generales sobre las pruebas nacionales
 - Pruebas de conclusión de II ciclo de educación general básica
Contenido: Matemáticas, Ciencias, Estudios sociales, Educación cívica y Español
 - Pruebas nacionales de conclusión de la Educación General Básica
Contenido: A las anteriores pruebas se agrega: Inglés y Francés
 - Pruebas de bachillerato en educación media
Contenido: Español, Estudios sociales, Educación cívica, Ciencias, Matemática e Idioma extranjero.
- La información y comunicación de las normas que rigen las pruebas nacionales
- Objeciones y recursos

Este reglamento, a su vez, es ampliado o profundizado en las instituciones educativas, según pudo ser constatado en las escuelas visitadas.

Llama la atención en el mencionado reglamento la importancia que adquiere la evaluación de la conducta, cuyo marco regulador ocupa desde el artículo 56 al 89.

7) PARTICIPACIÓN EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

Costa Rica no ha participado hasta el momento de estudios internacionales de evaluación (TIMSS, PISA, PIRLS); sí ha integrado el grupo de países que participaron del Primer Estudio Comparativo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación y está prevista su inclusión en el Segundo Estudio, que se realizará en 2006. En la mayor parte de los informes correspondientes al Primer Estudio la información de Costa Rica no está presente¹.

8) CUESTIONES GENERALES SOBRE EL SUBSISTEMA DE EVALUACION DE CALIDAD EDUCATIVA

Los resultados de las pruebas nacionales son divulgados para que se tomen medidas correctivas y se confeccionen planes de mejoramiento según la dependencia y responsabilidad. Sin embargo, el seguimiento no es lo efectivo que se desea puesto que los resultados no han logrado reducir o eliminar las debilidades encontradas en las asignaturas evaluadas. El sistema tiene una finalidad orientada a la vinculación de la evaluación de carácter sumativo con la certificación de los ciclos y niveles. En dicho sentido, se encuentra más asociado a la acreditación de los alumnos que a producir información vinculada a alguna estrategia de mejora de las prácticas de enseñanza y de aprendizaje.

Por otra parte, es evidente la desarticulación entre las concepciones de macroevaluación y microevaluación sostenidas desde las diferentes instancias de gobierno.

Sobre el sentido de la evaluación, un informe del Ministerio de Educación Pública sobre el Foro Nacional de Educación para Todos, en la sección IV "Calidad de la Educación", señala los aspectos que deben mejorarse en relación con la evaluación (pág. 189), los cuales también surgen como puntos señalados por distintos actores en las entrevistas realizadas durante la visita:

- "Fortalecer el sistema de evaluación para que tome en cuenta ambos aspectos cuantitativos, sino también cualitativos y que aunque estos últimos tomen mayor tiempo, reconocer que son importantes para una adecuada toma de decisiones a nivel de los órganos rectores de la Educación Nacional. Igualmente, tomar en cuenta otros niveles de análisis tales como la evaluación constante del desempeño institucional, desempeño docente, desempeño de los estudiantes, entre otros."
- "Articulación y coordinación entre la perspectiva de Microevaluación y la de Macroevaluación con el fin de que ambas respondan a los fines de la evaluación del sistema educativo y permita la retroalimentación al sistema sobre los logros en los aprendizajes por parte de los estudiantes."

¹ El segundo informe del Primer Estudio aclara que "los resultados no fueron entregados por el país de acuerdo a las exigencias de oportunidad y normalización establecidas por el Laboratorio".

En el caso de la evaluación supone la articulación de distintas dependencias del Ministerio de Educación Pública con visiones no siempre complementarias ni coincidentes respecto de la evaluación, sus finalidades y las metodologías para llevarla a cabo. De hecho, el conflicto de fondo se relaciona con concepciones de evaluación que se presentan como antagónicas: una formativa y otra sumativa, siendo la última la que parece prevalecer por el peso que tienen las pruebas nacionales en la orientación de los aprendizajes de los alumnos.

SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO

1) CLAVE DE ANÁLISIS

- ¿Quién y cómo se decide el gasto público en la educación, en especial, cuál es el grado de autonomía y gobernabilidad de la autoridad educativa, y la toma de decisiones al interior del sistema?
- Las restricciones estructurales al financiamiento educativo.
- ¿Cómo se financia el gasto público educativo?
- En especial, cuál es la capacidad de la política de gasto y financiamiento educativo para modificar los desequilibrios regionales.

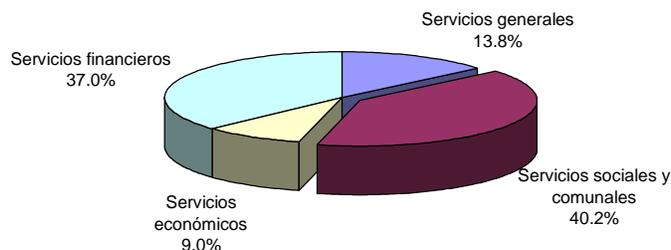
2) DATOS BÁSICOS

La oferta de educación básica en Costa Rica es predominantemente pública, no obstante existe un sector privado de cierta importancia pero acerca del cual, no se dará cuenta en este informe.

Concentrando la mirada sobre la educación pública se debe comenzar haciendo notar que, de acuerdo con la Ley Fundamental de Educación N° 2.160 (que data de 1957) la enseñanza pre-escolar, primaria y media son gratuitas y costeadas por la Nación, siendo el segundo de esos niveles, además, obligatorio (artículo 8). Ello responde al hecho de ser Costa Rica una República Centralizada.

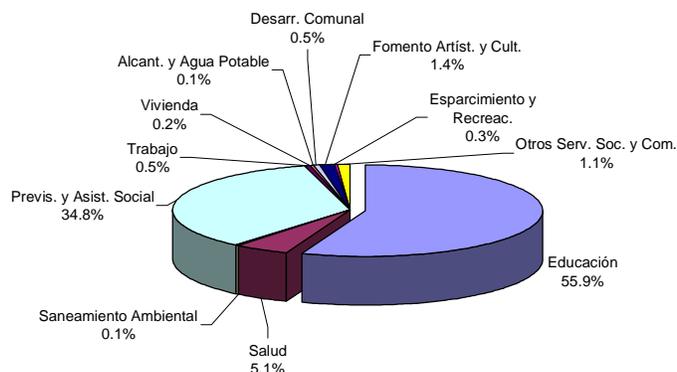
El sector público de Costa Rica ha presentado en los últimos años un nivel creciente de gasto, alcanzando un nivel cercano a los 26% del PIB, de los que algo más de 4% del PIB corresponde a intereses de la deuda. Como se observa en el gráfico 1, los servicios sociales y comunales representan el 40% del total de erogaciones públicas.

Gráfico 1. Clasificación funcional del gasto público. Año 2000



Adicionalmente, en el gráfico 2 se puede comprobar que más de la mitad de las erogaciones en servicios sociales y comunitarios está destinada a la finalidad educación. Como resultado de ello, el presupuesto educativo alcanza un nivel que ronda los 5,6 a 5,7 por ciento del PIB, aún cuando el artículo 78 de la Constitución Política establece que no puede ser inferior al 6%. De hecho, se ha establecido un incremento anual equivalente al 10% de la diferencia entre lo gastado y la meta hasta alcanzar esa meta constitucional, que se espera lograr en el año 2006.

Gráfico 2. Servicios sociales y comunales. Año 2000



De aquel total, la quinta parte se transfiere a las Universidades Públicas y el resto, alrededor de 4.5% del PIB, es el presupuesto destinado a educación básica. De este subtotal, cerca del 92% se destina a pagos salariales y el resto a otros gastos educativos.

Para definir el gasto educativo, el Ministerio de Educación Pública presenta cada año un proyecto de presupuesto sectorial ante el Ministerio de Hacienda, el que lo compara y consolida con las metas previstas para el ejercicio económico correspondiente y con los ingresos previstos. Junto con los anteproyectos de las restantes áreas de gobierno lo envía a la Asamblea Legislativa para su estudio y aprobación. Debe recordarse aquí que, como se señaló, la finalidad educación es la más importante del presupuesto público de la Nación. En consecuencia, es el Ministerio de Educación Pública de la Nación el que define los planes estratégicos para todas las regiones del país.

Teniendo en cuenta la modalidad de determinación del presupuesto educativo, resulta crucial considerar las posibilidades del gobierno para conseguir recursos tributarios. El nivel de erogaciones del sector público de Costa Rica es parcialmente financiado con los recursos generados en cada ejercicio ya que mantiene un nivel de desequilibrio que ha rondado 3-4% del PIB durante los últimos años (2002-2003), luego de haber presentado déficits inferiores a los 2% del PIB durante los años noventa.

Una parte significativa del 23% del PIB que representan los ingresos del sector público costarricense corresponde a recursos tributarios (19,5% del PIB). No obstante, la tercera parte de éstos corresponde a contribuciones sobre la nómina salarial para financiar al altamente desarrollado sistema de seguridad social. En consecuencia, la presión tributaria de Costa Rica excluyendo esas cargas apenas supera los 13 % del PIB.

En síntesis, nos encontramos frente a un sistema educativo sumamente centralizado y de organización tradicional, sin la presencia de procesos de descentralización significativos ni mayor autonomía macroeconómica en la determinación del gasto educativo. Por su parte, la estructura del gasto sectorial marca la importancia excluyente de la negociación salarial en la determinación de las posibilidades de reforma.

3) ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA

Llegado el momento de reflexionar acerca de quién y cómo se decide el gasto en educación, las restricciones estructurales a su financiamiento, en qué se gasta y la capacidad para modificar los desequilibrios regionales, la información acerca del modelo de Costa Rica es sumamente elocuente al marcar la importancia del subsistema de financiamiento en la definición de las tensiones sectoriales.

Ello explica la preponderancia de las decisiones del Ministerio de Hacienda en las definiciones de gasto y financiamiento educativo y la falta de autonomía del área sectorial en la decisión final del gasto. Por su parte, la conformación tradicional y centralizada de la educación básica costarricense define una segunda falta de autonomía, más evidente, referida a los gobiernos

subnacionales (Direcciones Regionales). Si bien esto permite suponer un gran margen de maniobra para diseñar e implementar políticas compensatorias, la concentración del gasto en salarios y la ausencia de definiciones de política en los otros subsistemas, así como la ausencia de incentivos a través del financiamiento, marcan una carencia en este sentido.

En síntesis, parece evidente que la restricción financiera ejerce y ejercerá una fuerte presión sobre un sistema cuyos rasgos centrales son:

- un gasto que representa el 22,5% del total de erogaciones públicas;
- cuyo 90% está destinado a salarios;
- en un país con un déficit fiscal de entre 3 y 4% del PIB;
- peso creciente de intereses de la deuda en el presupuesto público;
- presión normativa a aumentar el gasto educativo definida por la Constitución;
- presión endógena para aumentar el gasto educativo, definida por el ajuste automático de salarios.

Estas presiones para incrementar las erogaciones en educación en un escenario macrofiscal complejo, que incluye incertidumbre acerca de las posibilidades efectivas de lograr financiamiento adicional, construyen un escenario en donde las definiciones de política fiscal son más importantes que las sectoriales y en donde se hace imprescindible contemplar la posibilidad de incumplimiento de los compromisos asumidos. Bajo esas circunstancias, la discusión de eventuales reformas debe ser encarada con sumo cuidado.

SUBSISTEMA DE CURRÍCULUM Y PRÁCTICAS

1) CLAVE DE ANÁLISIS

- ¿Son claras las metas para cada uno de los actores en sus prácticas de enseñanza?
- ¿Cuáles son los mecanismos de planificación educativa a distintos niveles del sistema? ¿Cuáles son las escalas a nivel de las cuales se formula el planeamiento?
- ¿Cuáles son los mecanismos de asistencia a los docentes, directivos y supervisores para el mejoramiento de los procesos? ¿Con qué información cuentan los actores para mejorar sus prácticas? ¿Con qué información cuenta el sistema para asistirlos?
- ¿Cómo se evalúan los resultados de las estrategias de enseñanza? ¿Qué consecuencias tienen? ¿Existen incentivos al mejoramiento de la calidad y aumento de la equidad en los actores? ¿Quién los evalúa y asigna?
- ¿Cuál es la lógica general a través de la cual los alumnos se “mueven” dentro del sistema?

2) ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA

El subsistema de currículum y prácticas pedagógicas de Costa Rica debe ser comprendido en el marco del conjunto de la política para la educación Preescolar, Básica y Diversificada.

Algunas de las primeras características que pueden señalarse pasan por el grado de centralización del mismo. La mayoría de las decisiones educativas son tomadas a nivel del ministerio nacional, y los sistemas de información y gestión, parecen pensados en el marco de políticas homogéneas para el sistema en su conjunto. Dicho modelo puede ser pensado como el modo de operar de muchos de los sistemas de la región en el momento evolutivo en el que el desafío se centra en el aumento de las tasas de escolarización.

Una segunda característica que puede señalarse, se vincula con los niveles de regulación² de las prácticas educativas del sistema. Las normas pautan una gran parte de las actividades que se desarrollan al interior de las escuelas y que forman parte de las prácticas de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

² Entre ellos existe un Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, Reglamento de matrícula y de traslados de los estudiantes, Reglamento general de Juntas de Educación y de Juntas Administrativas.

En tal sentido, puede pensarse en una apuesta a la equidad, más puntualmente a la igualdad, puesta en el modo en que las normas y su correspondiente auditoria, influyen en la estandarización u homogeneización de las practicas institucionales, o al menos, de algunos aspectos de ellas.

Un tercer elemento que parece característico y que puede resultar ilustrador, es el hecho de la existencia de un importante repertorio de organismos que parecen estar destinados a dar apoyo pedagógico a las escuelas tanto en materia de evaluación, como en producción de recursos didácticos, capacitación de maestros, etc. Los dispositivos de mejora, parecen pensarse también con una modalidad centralizada y homogénea. Un ejemplo interesante, en este sentido, es la creación del Centro Nacional de Didáctica (CENADI), que aparece como la respuesta a la percepción de deterioro en la calidad y de soledad de los docentes. Se identifica un problema, y se establece una norma que regule la situación o, directamente, se crea un organismo con el propósito de evitar que dicho conflicto avance.

En tal sentido, encontramos en las normas y en el sistema de evaluación, las principales herramientas de control y gestión que se utilizan para la gestión del sistema de currículum y prácticas.

3) GESTIÓN DE LAS ESCUELAS

Las escuelas costarricenses construyen un plan anual que debe fijar sus objetivos y metas³. El mismo debe tomar en cuenta las finalidades de la educación, como criterio general, las normas de regulación de las escuelas, los resultados de las evaluaciones, y los recursos asignados.

En muchos casos, los directores afirman que los planes se tornan más, herramientas burocráticas que efectivos dispositivos de planeamiento por parte de las escuelas. No aparecen explicitadas las metas de mejora que las escuelas deben contemplar en sus planes. En tal sentido, no parecen existir objetivos comunes que puedan ser utilizados por las escuelas para la mejora.

Las instituciones que brindan Educación Básica, deben contar con una Junta de Educación y una Junta Administrativa⁴ que depende del Ministerio de Educación Pública y se encargarán, entre otras cosas, de administrar los recursos materiales y económicos de las instituciones, integrar a los miembros de la comunidad, fomentar el desarrollo de proyectos educativos, etc.

En tal sentido, parece muy interesante la capacidad institucional del sistema; es decir, la existencia de ámbitos organizacionales que potencialmente permiten dar gobernabilidad al dispositivo curricular, y que permitirían pensar en nuevas “geometrías” para el funcionamiento de este subsistema.

³ Ministerio de Educación Pública, Reglamento de Matrículas y Traslados de los Estudiantes, Reglamento N° 31663-MEP, 2004.

⁴ Ministerio de Educación Pública, Reglamento General de Juntas de Educación y Administrativas, N° 31024-MEP.

Las escuelas se encuentran sumamente reguladas para su acción, por una serie de normas y reglamentaciones que deben cumplir. En tal sentido, aparece cierto malestar en las instituciones por la percepción de limitaciones para la gestión y la innovación. Existen directores de instituciones que las “transgreden” pero no reciben apoyo ni recursos por los planes de acción que apliquen, deben buscar ellos mismos el propio método de subvención. El Estado presiona por el cumplimiento de la norma y se limita a administrar los recursos que están dentro de la misma.

4) INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

La información para la toma de decisiones en política educativa proviene directamente de los centros educativos. Es necesario aclarar que el director de cada institución está obligado a remitir toda la información que la División de Control de Calidad y de Macroevaluación del Sistema Educativo - encargada de planificar y dirigir el proceso requerido para administrar las pruebas nacionales - requiera para una adecuada administración del proceso.

Las escuelas son proveedoras de información⁵, existiendo canales burocráticos estabilizados para la recolección y transferencia de la misma. La información que se procesa y reporta parece más indicada para la gestión de los dispositivos administrativos del sistema que para el mejoramiento de las escuelas. Los niveles de agregación de la misma, y el tipo de información recolectada, dificultan la posibilidad de ser utilizada por las escuelas para la generación de sus dispositivos de mejoramiento.

Las evaluaciones nacionales que se practican⁶ tienen el sentido de acreditación de saberes para la promoción de los alumnos entre niveles del sistema, es decir, actúan como un mecanismo de control de los requisitos de aprendizaje establecidos por el Ministerio de Educación. Estas evaluaciones parecen un dispositivo de auditoría y de equidad, mucho más que un insumo para el mejoramiento.

Las evaluaciones de escala institucional no parecen integradas a los dispositivos estratégicos del sistema, aunque se encuentran puntualmente reglamentadas.

⁵ Decreto ejecutivo del Presidente de la República y el Ministro de Educación, Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, 2 de febrero de 2001.

⁶ Pruebas de Conclusión de 2do ciclo: Se aplican en 6º año de Educación Básica o en el 1º nivel del sistema modular de los IPEC o CINDEA. Pruebas de conclusión de la Educación General Básica: Se aplican en 9º año de la Educación General Básica o en el 2º nivel del sistema modular de los IPEC o CINDEA. Pruebas de conclusión del Bachillerato en Educación Media: Se aplican en el último año de la educación diversificada, undécimo año, o en el 3º nivel del sistema modular de los IPEC o CINDEA.

5) FLUJO DE ALUMNOS

En cuanto al flujo de circulación de los alumnos en las escuelas, existe un reglamento⁷ que establece la regulación en cada uno de los niveles, la gestión y formalización de la matrícula y los planes de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación que se deberán tener en cuenta en las instituciones educativas públicas de diferentes ciclos, niveles y modalidades.

El traslado de un estudiante de un centro educativo a otro, procede únicamente en los casos de cambio de residencia, o en aquellos casos en que se soliciten con la debida justificación al director de la institución y, posteriormente, es el Asesor supervisor quien dará el visto bueno correspondiente.

En tal sentido, el Estado se reserva la administración de los flujos de alumnos y es sumamente limitada la posibilidad de los padres de actuar sobre el sistema a través de las decisiones de selección de escuelas. La participación de los mismos se da en los consejos de las escuelas, en dispositivos de administración de las mismas, formando parte del propio sistema.

En Costa Rica no existen metas definidas de mejoramiento, pero sí encontramos el Centro Nacional de Didáctica (CENADI), anteriormente nombrado, que es la institución encargada del mejoramiento de la educación costarricense. Ésta comprende diferentes departamentos⁸ cuya misión es gestionar los programas de capacitación y actualización permanente, los proyectos de investigación, las innovaciones educativas, tecnológicas y la producción de materiales didácticos a nivel nacional e internacional.

6) EN SÍNTESIS

El subsistema de currículum y prácticas parece estar presidido por la lógica de la regulación como garantía de igualdad y equidad. Las escuelas cuentan con numerosas regulaciones que influyen decisivamente sobre la gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En tal sentido, se observa a este subsistema como un modo de garantizar pisos de aprendizaje, que son controlados por los dispositivos de evaluación que acreditan esos mínimos aprendizajes demandados.

La modalidad de gestión elegida produce una fuerte recarga de tareas, tanto sobre las escuelas como para las instancias regionales y el propio ministerio. Los dispositivos de auditoría y control del conjunto de las normativas y regulaciones emanadas generan una carga de tareas importante sobre el conjunto del sistema.

⁷ Ministerio de Educación Pública, Reglamento de Matrículas y Traslados de los Estudiantes, Reglamento N° 31663-MEP, 2004.

⁸ Departamento de Análisis y Orientación, Departamento de Producción de Recursos didácticos, Departamento de Desarrollo Profesional y la Dirección de Centros Didácticos.

El ministerio cuenta con una serie de programas de apoyo y aparecen especialmente resaltados los contenidos de interés social, como áreas transversales del currículum, con especial dedicación y consenso en la sociedad.

En síntesis, el sistema educativo costarricense cuenta con dispositivos asentados e institucionalizados de gestión. El sistema cuenta con un grado de organización y regulación muy arraigado, aunque dicha estructura puede constituirse en un “corsé” para el logro de los objetivos que se propongan.

SUBSISTEMA RECURSOS HUMANOS

1) CLAVE DE ANÁLISIS

- ¿Qué nivel de gobernabilidad tienen las autoridades sobre el subsistema para producir cambios?
- ¿Qué capacidad tiene la conducción educativa de gestionar la información del Sistema de Recursos Humanos del Sistema Educativo?
- ¿Cómo se conforma la estructura salarial? ¿Es única o hay diferentes? ¿Existen incentivos? ¿Quién los determina?
- ¿Quién controla el ingreso y la movilidad de los Recursos Humanos dentro del Sistema? ¿Quién nombra a los distintos cargos profesionales (docentes, directivos, supervisores)?
- ¿Cómo se regula la relación laboral de los Recursos Humanos? ¿Qué instrumentos y mecanismos existen? ¿Qué tipo de norma? (Estatuto, Ley de Educación, Ley de Empleado Público, etc.)
- ¿El Subsistema de Recursos Humanos está integrado y articulado?

2) CONTEXTO

La ley fundamental de Educación fue sancionada en el año 1957, definiendo el marco de la educación en Costa Rica.

Esta Ley establece claramente el sistema educativo y sus niveles; de acuerdo a ella, el gobierno de la educación queda en manos del Consejo Superior de Educación con la presidencia del Ministro de Educación y las Juntas de Educación. Se delega en los Institutos de Formación Profesional Docente y en la Universidad de Costa Rica la formación del personal docente; se establece en general las pautas de la educación privada y por último se define la regulación de los recursos humanos en el sector educativo.

Los Recursos Humanos del sector educativo se encuentran regulados en Costa Rica por el Estatuto del Servicio Civil, sancionado en el año 1953 y que rige para toda la Administración Pública Nacional. Dentro de este Estatuto por la Reforma del año 1970 se agregaron ciento treinta (130) artículos que bajo el Título II, Carrera Docente, desarrollan toda la temática referida a la relación laboral docente.

El marco global jurídico-legal está dado por el Código de Educación que es una ley del año 1944. A través de sus más de quinientos artículos, entre código regula todo el sistema educativo, tomando por nivel de la educación, el personal docente, el personal no docente, los funcionarios de educación, etc. Como extrañeza y novedad en su interior dedica un libro a la Asociación Nacional de Educadores, redactando a través de sus capítulos el Estatuto de la asociación docente.

En Costa Rica existe una gran preocupación por las deficiencias en sus recursos humanos docentes, y las propias autoridades señalan que: “entre las causas que generan el problema está la soledad y el abandono serio y creciente en que se encuentra el maestro costarricense en todos los aspectos de su vida profesional; además que la formación ha sido insuficiente en importantes sectores del magisterio. Estas situaciones se originan, en gran medida, en la imposibilidad que mantienen las actuales estructuras del sector educativo para atender, aisladamente, por los medios convencionales, el problema mencionado, y que en la actualidad no exista posibilidad de contar con un mayor presupuesto para la educación, capaz de ayudar a dinamizar la actual organización educativa.”

3) SITUACIÓN GENERAL

El Sistema Educativo de Costa Rica reconoce como una gran carencia la insuficiente formación de un sector del magisterio. Pero pese a este reconocimiento falta una política para el mejoramiento de la misma. No hay ningún plan específico o política de captación para detectar a los mejores perfiles de los egresados de la enseñanza media y convertirlos en docentes.

La formación docente la realizan las universidades Públicas y Privadas y en el caso Educación Técnica, lo lleva a cabo el CIPET y el Instituto Técnico de Costa Rica, ambos del nivel superior.

Todo lo que hace a la carrera docente, ya sea ingreso, ascensos, licencias, calificación, evaluación, etc. se rige fundamentalmente por el Estatuto del Servicio Civil, y en algunos temas se tiene como marco jurídico legal al Código de Educación.

El Ingreso a la Carrera Docente comienza con la presentación ante el Servicio Civil de una serie de requisitos con documentación personal con la que se abre un expediente que incluye sus títulos y certificados de estudios. Para cubrir una vacante tienen prioridad: a) los que se vieron afectados por reducción forzosa de matrícula o de lecciones (horas) en los centros de enseñanza; b) los profesores titulados que no hayan alcanzado el número máximo de lecciones en propiedad que establece la ley, teniendo preferencia los profesores del colegio donde se presentó la vacante y a su vez, entre éstos, aquellos que requieran menor número de lecciones para completar el horario máximo legal; c) los profesores que tuvieren el número máximo de lecciones,

pero distribuido en diferentes instituciones y que solicitaren la ubicación de todo su trabajo en una sola institución.

Agotadas las preferencias, los puestos serán cubiertos por los profesores que resultaren elegibles en los concursos por oposición. El nombramiento se hará siguiendo el estricto orden descendente de calificación otorgada por la Dirección General de Servicio Civil en la nómina de elegibles. Para el caso de puestos administrativos y técnicos-docentes, la Dirección de Servicio Civil proporciona una terna y de ella la Dirección General de Personal procede a elegir. Esto es en el caso de Nombramientos en Propiedad. Cuando el nombramiento tiene carácter de Interino, la Dirección General de Personal, en coordinación con las oficinas de Desarrollo Administrativo de la Regional, son quienes nombran en forma interina, pero siempre respetando lo dispuesto por el servicio civil.

Tanto para la elección de los docentes como para las ternas del personal administrativo y técnico-docente, hay un jurado asesor de la Dirección General de Servicio Civil integrado por profesionales que representan a diversas instituciones vinculadas al sistema educativo (Universidad, Asociación sindical, Conferencia Episcopal, etc.) Tendrán a su cargo elaborar las bases y promedios mínimos para la selección previa.

En el sistema educativo costarricense el personal docente se clasifica, de acuerdo con su preparación académica y antecedentes personales, en: profesores titulados, profesores autorizados y profesores aspirantes.

Son profesores titulados los que posean un grado o título profesional que los acredite para el ejercicio docente, extendido por las instituciones oficiales del país o reconocido y equiparado por la Universidad de Costa Rica o por el Consejo Superior de Educación. Estos organismos deberán especificar las especialidades que por sus estudios puedan impartir estos profesionales.

Son profesores autorizados los que, sin poseer título o grado específico para el cargo que desempeñan, ostenten otros que sean afines. Son profesores aspirantes los que, por sus estudios y experiencias no pueden ser ubicados en ninguno de los dos grupos anteriores.

La clasificación de los docentes además se complementa estableciendo distintas categorías de acuerdo al título que poseen y al nivel de enseñanza en que se desempeñan.

En el Estatuto del Servicio Civil, está prevista una evaluación y calificación de servicios para todos los docentes, personal administrativo y técnico-docente. Esta evaluación es anual y deberá comprender fundamentalmente una evaluación de personalidad y de desempeño.

La evaluación y calificación deberán hacerse durante la primera quincena del mes de noviembre de cada año por el jefe inmediato del servidor. A más tardar el 30 de noviembre de cada año, el superior del jefe inmediato distribuirá las copias de la evaluación hecha al Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública y a la Dirección General de Servicio Civil. El resultado de la calificación se establece en orden de mérito con los siguientes conceptos: Excelente, Muy Bueno, Bueno, Insuficiente e Inaceptable.

Las calificaciones de Insuficiente o Inaceptable generarán que esos servidores no tengan derecho a los aumentos de las anualidades correspondientes.

El salario se compone de una base que fija la Dirección General de Servicio Civil, a través del área de Instrumentación Tecnológica, y se incrementa de acuerdo a la categoría profesional o títulos obtenidos por el docente, la antigüedad; hay dos aumentos anuales establecidos de acuerdo al costo de vida.

Existen otros incentivos como por ejemplo: Zonaje, para cuando trabajan en zonas alejadas; Incentivo didáctico, que es un componente salarial para satisfacer las necesidades de materiales utilizados en el aula; Dedicación exclusiva, para clases de puestos considerados en los estratos administrativos, administrativo-docente y técnico-docente. Existen también incentivos por ampliación del curso lectivo por sobre los doscientos días trabajados y por trabajo en zonas de menor desarrollo. Todos estos incentivos son determinados por el área de Instrumentación Tecnológica de la Dirección General de Servicio Civil.

El Régimen de licencias de los docentes costarricenses está establecido por el Estatuto del Servicio Civil. Es un régimen acotado comparado con otros de países de la región, pero es muy beneficioso en el caso de las mujeres embarazadas ya que les otorga dos meses antes del nacimiento de un hijo y dos meses después.

La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios es la Caja Costarricense de Seguro Social. El seguro social obligatorio comprende los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; además, comporta una participación en las cargas de maternidad, familia, viudez y orfandad y el suministro de una cuota para entierro, de acuerdo con la escala que fije la Caja, siempre que la muerte no se deba al acaecimiento de un riesgo profesional.

Las coberturas del Seguro Social y el ingreso al mismo son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario.

El sistema jubilatorio para el magisterio se conforma con dos regímenes: uno de capitalización y otro de reparto. En ambos casos podrán los docentes ejercer el derecho de opción para pasarse al Seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte que da la Caja Costarricense del Seguro Social. El régimen de capitalización es obligatorio para los nacidos con posterioridad al 1 de agosto de 1965 y para los nombrados con posterioridad al 14 de julio de 1992. La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional determinará, según los estudios técnicos actuariales correspondientes, los requisitos que deberán cumplirse para la declaratoria de los beneficios. La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional determinará el monto de la jubilación, así como los otros componentes del perfil de beneficios, de conformidad con los estudios técnicos actuariales realizados al efecto.

El Régimen de Reparto es transitorio, especial y sustitutivo del seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte, creado por la Ley N°17, del 22 de octubre de 1943 y su Reglamento y administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Sin embargo, cuando lo soliciten en forma expresa, serán excluidos del Régimen y automáticamente pasarán a quedar cubiertos por el seguro obligatorio de Invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Tendrán derecho a las prestaciones por vejez, los funcionarios cubiertos por este Régimen que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Un mínimo de cuatrocientas cotizaciones mensuales.
- b) Haber servido, por un mínimo de veinte años, en cualquiera de las instituciones vinculadas a la educación y haber cotizado sus correspondientes doscientas cuarenta cuotas.

Además del caso anterior, se adquirirá el derecho a las prestaciones por vejez cuando se cumplan sesenta años de edad, siempre y cuando se haya cotizado para el Magisterio Nacional con doscientas cuarenta cuotas como mínimo.

El monto de la jubilación será equivalente al ochenta por ciento (80%) del salario de referencia.

La capacidad que tiene la conducción educativa de gestionar la información del Sistema de Recursos Humanos se puede analizar a través de los diversos subsistemas que lo componen:

* Reclutamiento y Selección: controla el ingreso al sistema. Esto es coordinado entre la Dirección General de Servicio Civil y la Dirección General de Personal del MEP.

- * Análisis Ocupacional: actividad ejecutada por la Dirección General de Personal y supervisada directamente por Servicio Civil.
- * Área de Gestión de Pagos: ejecutada por la Dirección General de Personal y a su vez administrada en conjunto con la División de Informática del MEP y que contiene toda la información de los funcionarios administrativos, docentes y técnicos-docentes del MEP.
- * Adiestramiento y Promoción: que se encarga de la capacitación y evaluación del desempeño del personal administrativo.
- * Centro Nacional de Didáctica: ente coordinador de la actualización y capacitación docente.
- * Sección de Expedientes: se encarga del archivo de los documentos de las distintas áreas, la evaluación de desempeño docente y coordina que se ejecute todo lo referente a la carrera profesional docente y administrativa.

Los establecimientos de enseñanza privada funcionan en un pie de igualdad con los de enseñanza oficial. Antes de finalizar el mes de marzo de cada año deben enviar a la Secretaría de Educación Pública la nómina de docentes y alumnos del ciclo lectivo recién iniciado. Los docentes se rigen por el Código de Trabajo en lo que respecta al tema laboral.

Es muy importante el crecimiento de las Universidades Privadas en Costa Rica y su participación en la formación de grado y de postgrado de los educadores costarricenses. De hecho, este crecimiento dio lugar a la creación del Consejo Superior de Universidades Privadas que esta presidido por el Ministro de Educación Pública.

4) CONCLUSIONES

El sistema de gestión de recursos humanos tiene claros y oscuros. En lo que hace a sistemas de información y procesamiento de la información está armado de forma eficaz y permite tener la información necesaria en tiempo real sobre cada una de las escuelas y docentes dentro del sistema. Si bien ciertos aspectos administrativos, en especial con relación a los docentes, solo se pueden realizar en San José es de destacar la madurez que ha alcanzado.

La última crisis político-educativa se debió a un problema informático que impidió a los docentes cobrar a tiempo y como correspondía sus salarios. Estos problemas están hoy superados y los sistemas administrativos pueden responder con rapidez y eficacia a cualquier demanda de política educativa que en el terreno de la gestión de Recursos Humanos se planteara.

Sin embargo, más allá de la gestión del sistema, lo cierto es que el ministerio tiene pocas posibilidades de orientar la política de recursos humanos. La formación inicial de los maestros está fuera de su jurisdicción. Hoy son formados por las universidades privadas o las universidades estatales, todas con planes de estudios propios y según la demanda que tengan esas carreras, sin ningún tipo de ajuste a las necesidades del sistema educativo.

La contratación de los maestros es llevada adelante por otro órgano del Estado sin que el ministerio pueda establecer pautas especiales y, si bien en los últimos años esto se ha reducido, todos los actores reconocen que la influencia política es decisiva en los nombramientos docentes.

Los salarios son discutidos en el ministerio de trabajo y se rigen por algunas cláusulas automáticas que permiten que el salario acompañe el ritmo inflacionario además del ajuste, también automático, que marca la carrera docente. Las posibilidades de hacer de la política salarial una estrategia de política educativa son nulas. En primera instancia por la inflexibilidad del marco

legal de la carrera docente y segunda instancia por el peso político del principal sindicato de docentes en Costa Rica aumentado después de las huelgas del 2004 que paralizaron el sistema por varias semanas.

La evaluación docente que está prevista en los estatutos que regulan la carrera docente ha terminado por ser un trámite burocrático que no sirve para evaluar seriamente el desempeño profesional y mucho menos pensar en un sistema de incentivos.

El esquema salarial más el tipo de carrera incentivan que los docentes ingresen al sistema por las zonas más pobres y vulnerables para ir tratando de acercarse a las escuelas de San José, lo cual genera indudablemente, una inequidad en términos de la distribución de los recursos humanos. El camino de traspaso de un cargo en el interior hacia la capital está, en lo formal, extremadamente reglamentado, sin embargo los actores señalan la influencia política en cada una de esas decisiones.

La debilidad del sistema político, la fuerte presencia del sindicato y la proximidad de las elecciones presidenciales indican que este no es el mejor momento para plantear reformas en la carrera docente.

ANEXOS

LEYES

- “Constitución Política de la República de Costa Rica”, 1949.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica., “Ley Fundamental de Educación”, San José de Costa Rica, 1957- Actualizada año 2001.
Publicado en: www.mep.go.cr/LeyFundamental.Html
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica., “Ley de creación del Instituto Nacional de Aprendizaje”, San José de Costa Rica, 1965.
Publicado en: www.ina.ac.cr
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica., “Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica N° 4777”, 1971 – Actualizada año 2001.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica., “Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada N° 6693”, San José de Costa Rica, 1981. Actualizada año 2002.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, “Código de Educación”, San José de Costa Rica, 1944. Actualizada año 2000.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, “Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica N° 362”, San José de Costa Rica, 1940. Actualizada año 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Creación de la Universidad Nacional”, San José de Costa Rica, 1973.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la educación (CONAPE) N° 6041 ”, San José de Costa Rica, 1977.
Publicada en www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley General de la Administración Pública N° 6227”, San José de Costa Rica, 1978.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, “Ley de Creación de la Caja de Ahorro y Préstamos a la Asociación de Educadores N° 12”, San José de Costa Rica, 1924.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Ley de Creación del Fondo Nacional de Becas” N° 7058, San José de Costa Rica 1977. Actualizada 2001.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública N° 3481”, San José de Costa Rica, 1975.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley para el Financiamiento y desarrollo de la Educación Técnica Profesional”, San José de Costa Rica, 1993. Actualizada 2002.
- Ley 8050, Ley de Presupuesto Ordinario de la República, para el ejercicio económico del 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Subvención a las juntas de Educación por las Municipalidades”, San José de Costa Rica, 1995. Actualizado 2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Contingencia Fiscal N° 8343”, San José de Costa Rica, 2002. Actualizada año 2004.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley General de Control Interno” N° 8293, San José de Costa Rica, 2002.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 1279”, San José de Costa Rica, 2001. Actualizada 2003.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional” N° 2248, San José de Costa Rica, 1958.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Salarios de la Administración Pública”, N° 2166, 1957. Actualizada 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Junta Fundadora de la Segunda República, “Ley de Creación del Consejo Nacional de Salarios”, N° 832, San José de Costa Rica, 1949. Actualizada año 2002.

- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, “Ley de creación de la Caja Costarricense del Seguro Social N° 17”, San José de Costa Rica, 1943. Actualizada 1999.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Estatuto del Servicio Civil” N° 1581, San José de Costa Rica, 1953. Actualizado 2002.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica, “Ley N° 2: Código de Trabajo”, San José de Costa Rica, 1943. Actualizado 2003.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Protección al trabajador N° 7983”, San José de Costa Rica, 2000. Actualizado 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de la diversidad étnica y Lingüística N° 8054”, San José de Costa Rica, 2000. Actualizada 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación colectiva”, No 7711, San José de Costa Rica, 1997. Actualizada 2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Declaración de utilidad pública del Programa de Informática Educativa”, N° 8207, San José de Costa Rica, 2002.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Instituir como tema obligatorio la protección del ambiente, en la educación primaria y en la media”, N° 7235, San José de Costa Rica, 1991, Actualizada 2001.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Subvención a las juntas de Educación por las Municipalidades”, N° 7552, 1995. Actualizada en 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Presidente de la República, Ministro de la Presidencia y Ministro de la Educación Pública, “Declara año 2004, año de la Educación Nacional”, San José, 2004.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Creación del programa Nacional de Educación contra las drogas”, N° 8093, San José de Costa Rica, 2001.
Publicado en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Otorgamiento de Personalidad Jurídica al Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica al Ministerio de Educación Nacional”, N° 8321, San José de Costa Rica, 2002.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley reguladora del curso lectivo en las zonas productoras de café”, N° 7271, San José de Costa Rica, 1001. Actualizada 2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Administración Financiera”, N° 1279, San José de Costa Rica, 1951. Actualizada 2001.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley de Creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior” (SINAES) N° 8256, San José de Costa Rica, 2002.
Publicada en: www.asamblea.go.cr/ley
- “Convenio Centroamericano sobre unificación básica de la Educación” Ley 3726, San Salvador, 1962.

DECRETOS y REGLAMENTACIONES

- Presidencia de la Nación y Ministerio de Educación Pública, “Decreto e la Creación del CENADI, San José de Costa Rica, 1948.
Publicada en: www.kiosco.mep.go.cr
- Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Pública, “Reglamento Interior de Trabajo del Ministerio de Educación Pública N° 5771-E”.
- Ministerio de Educación Pública, “Reglamento de traslados y matrículas”, San José, 2004.
Publicado en: www.mep.go.cr/reglamentomatricula.html
- Presidencia de la República y Ministerio de Educación Pública, “Reglamento de Juntas de Educación y Juntas Administrativas”, San José de Costa Rica, 2003.
Publicado en: www.mep.go.cr/ReglamentoJuntas.html

- “Reglamento General del consejo Nacional de Educación Superior Universitaria Privada” San José de Costa Rica, 2001.
Publicado en www.mep.go.cr/ReglamentoConesup

PUBLICACIONES

- Ministerio de Educación Nacional, Presupuesto Nacional, “Presupuestos Ordinarios 2002”. Publicado en:
http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/presupuestos/docs/PO2002_feb.htm
- Ministerio de Educación Pública, “Propuesta de Plan de Acción de la Educación para todos 2003-2015”.
Publicado en: www.mep.go.cr
- OEI, “Sistemas Educativos Nacionales” Costa Rica.
Publicado en: www.campus-oei.org/quipu/costarica/index.html
- Ministerio de Educación Pública, “Presupuesto de Educación 2005”, San José de Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública, “Presupuesto de Educación 2005”, San José de Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública, “Las Pruebas de Aula”.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Situación Económica y Perspectivas: Istmo Centroamericano y República Dominicana”, 2004.
Publicado en: www.iadb.org/publications
- Programa Estado de la Nación, Informes sobre el estado de la Nación en desarrollo Humano Sostenible.” Del Primero al décimo.
Publicados en: www.estadonacion.or.cr
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, “El desempeño educativo y las políticas de mejoramiento de la educación en secundaria”, Serie de estudios especiales No 2, Noviembre de 2000.
Publicado en: www.mideplan.go.cr/cedop Documento de texto completo
- Banco Mundial, “Informe sobre el Gasto Social y la Pobreza en Costa Rica”, Parte I y Parte II, 1990.
Publicado en: www.web.worldbank.org Portada. Regiones y países.
- Ministerio de Educación Pública, “Diagnóstico de la Educación Costarricense. Sección V, VI, VII, Profesionalización docente”.

DOCUMENTOS IMPRESOS y OTROS DOCUMENTOS

- MEP-FOD. "Programa de Informática Educativa", Coordinación Pedagógica Red Telemática Educativa, Febrero 2002.
- Gobierno de Costa Rica, "Resumen de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Gobierno de la República para el ejercicio Económico de 2005".
- Gobierno de Costa Rica, "Presupuesto General del año 2005".
- Gobierno de Costa Rica, "Resumen del Presupuesto General del año 2004".
- Liquidación Presupuestaria al 31 de diciembre de 2004.
- Estado del Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre de 2003.
- Datos 2004 del Sector Real, Sector Fiscal, Sector Financiamiento, Sector Externo y Población.
- Estadísticas Económicas, Financieras y Comerciales (1991-1995).
- Escala Salarial, enero de 2005.
- Organigrama del Gobierno de Costa Rica y de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

PRESENTACIÓN DE LAS MATRICES DE ANÁLISIS Y DE LA GRILLA GENERAL

1.- Matriz Subsistema de gobierno

Matriz de análisis

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
Relaciones dentro del ejecutivo	<p>a. Identificación . ¿Quiénes componen el Ejecutivo y cuál es su relación con la política educativa?</p> <p>¿Quiénes son y a quién representan el presidente y sus ministros? ¿Los ministros representan a líneas internas del oficialismo u otros partidos? ¿Representan a regiones, estados o provincias? ¿Representan a sectores organizados (Iglesia, Fuerzas Armadas, etc.)? ¿Las especialidades técnicas son relevantes en la asignación de las carteras? ¿La confianza personal del Presidente es relevante para la asignación de las carteras?)</p> <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b)</p>	<p>. ¿Cuáles son las atribuciones del Presidente y cada ministerio?</p> <p>. ¿Cuál es el rango administrativo de la cartera educativa (ministerial, secretaría, dirección)?</p> <p>. ¿Existen relaciones formales de autoridad entre ministerios?</p> <p>. ¿Existe una instancia de coordinación / autoridad inter-ministerial?</p> <p>. ¿La instancia de coordinación / autoridad depende sólo del Presidente o tiene control legislativo?</p>	<p>. ¿Existen relaciones informales de autoridad o control entre ministerios?</p> <p>. ¿Existen mecanismos informales para la coordinación inter-ministerial? ¿Cuáles son?</p> <p>¿Cuánto incide el estilo personal del presidente en la coordinación inter-ministerial? ¿Cuál es el peso de los criterios electorales y partidarios? ¿Cuál es el peso de las lealtades y los enfrentamientos personales?</p>	<p>. ¿Cuál es la participación proporcional de cada ministerio en el presupuesto total de la administración nacional?</p> <p>. ¿Cuáles son aproximadamente las capacidades técnicas y de procesamiento de información de los ministerios relevantes para la política educativa?</p> <p>. ¿Cuál es la capacidad de movilización social o mediática de los ministerios relevantes para la política educativa?</p>

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación dentro del gabinete. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			
<p>Relación entre funcionarios políticos y funcionarios de carrera</p>	<p>a. Identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> . ¿Según el Organigrama de la cartera educativa, cuáles son las principales áreas que la componen? . ¿Cuáles cargos de conducción de estas áreas se cubren con funcionarios políticos y cuáles con funcionarios de carrera? . ¿Quiénes son y a quién representan los principales funcionarios de la cartera educativa? <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuáles son las atribuciones y autonomía de cada área de la cartera educativa? . ¿Cuáles son las atribuciones y autonomía de cada nivel de conducción en la cartera educativa? . ¿Existen mecanismos formales para la coordinación y la gestión administrativa de la política educativa? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Existen jerarquías informales entre áreas de la cartera educativa? . ¿Existen mecanismos informales para la coordinación y la gestión administrativa de la política educativa? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuál es la participación proporcional de cada área en el presupuesto educativo nacional? . ¿Cuáles son las capacidades técnicas de cada área de la cartera educativa?

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica ---

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar de acuerdo con la autonomía de cada área y nivel de la cartera educativa y la capacidad de control de sus máximas autoridades, la integridad del sistema educativo en lo referido a las relaciones entre funcionarios y subsistemas del sistema educativo. ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación entre niveles de gobierno educativo. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			
Relaciones entre niveles de gobierno	<p>a. Identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> . ¿El gobierno del sistema educativo está dividido en niveles? (nacional, provincial, otro)? . ¿Cuántos de estos niveles están controlados por el oficialismo y cuántos por la oposición? . ¿Quién controla los distritos clave (considerados como proporción de la matrícula educativa)? <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuáles son las atribuciones / autonomía de los niveles subnacionales del gobierno educativo nacional? . ¿Las jurisdicciones subnacionales tienen representación en el Congreso nacional? . ¿Existen mecanismos formales para la coordinación de la política educativa entre las jurisdicciones? 	<ul style="list-style-type: none"> . Independientemente de lo previsto por las leyes, ¿De cuánta autonomía disponen las unidades subnacionales de gobierno educativo? . ¿Existen mecanismos informales de coordinación entre las jurisdicciones? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuán autónomos o dependientes del financiamiento público nacional son los distritos? . ¿Cuán autónomos o dependientes de la asistencia técnica central son los distritos? . ¿Cuál es la capacidad de movilización social o mediática de cada uno de cada ministerio?

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar de acuerdo con la autonomía de cada nivel y la capacidad de control del nivel central la integridad del sistema educativo en lo referido a las relaciones entre niveles de gobierno. ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación entre niveles de gobierno educativo. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			
<p>Relaciones entre ejecutivos y congresos</p>	<p>a. Identificación</p> <p>. ¿Cuánto apoyo tiene el Presidente en el Congreso? ¿Qué porcentaje de los legisladores es oficialistas en cada cámara? ¿Con cuánta disciplina partidaria actúan? ¿Con qué otros apoyos cuenta el presidente en el Congreso?</p> <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b)</p>	<p>. ¿Cómo se divide la autoridad entre presidentes y congresos en la sanción de leyes? Para algún aspecto central de la política perseguida, ¿es necesario sancionar o reformar leyes? ¿Quién puede iniciar leyes? ¿Qué requisitos de aprobación tienen las que afectan al gobierno educativo? ¿El presidente puede vetar leyes? ¿El presidente puede legislar por decreto? ¿El Congreso puede rechazar vetos o anular decretos del presidente?</p>	<p>. ¿Quién controla efectivamente la sanción de las leyes? . ¿Quién controla efectivamente la elaboración y la ejecución del presupuesto?</p>	<p>. ¿Cuál es la capacidad de obtener y procesar información del presidente, sus ministros y los legisladores? . ¿Cuál es la capacidad de movilización social o mediática de cada uno de los partidos relevantes?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación entre el gabinete y el congreso. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
<p>Relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales (sociedad civil y organismos multilaterales de desarrollo-OMDs)</p>	<p>a. Identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuáles son los principales sectores afectados por las decisiones del gobierno educativo? (familias, docentes, empresas y otras instituciones proveedoras de servicios educativos, empresas en general como demandantes de empleo, etc.) . ¿Cuáles son las principales organizaciones que representan a sectores afectados por las decisiones del gobierno educativo? (sindicatos, otras asociaciones profesionales, asociaciones empresarias, organizaciones representantes de las familias, etc.) . ¿Qué OMDs asisten al país en la elaboración e implementación de la política educativa? <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Existen mecanismos formales de concertación social o consulta a actores sociales para la elaboración o la implementación de la política educativa? . ¿Existen mecanismos formales de participación o consulta a OMDs para la elaboración o la implementación de la política educativa? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuáles son los principales mecanismos a través de los cuáles las organizaciones sociales inciden en la elaboración, la implementación o el control social de la política educativa? . ¿Cuáles son los principales mecanismos a través de los cuáles los OMDs inciden en la elaboración, la implementación o el control de la política educativa? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuál es la capacidad de obtener y analizar información de las organizaciones sociales relevantes para la política educativa? . ¿Cuál es la capacidad de movilización social y mediática de estas organizaciones? . ¿Cuál es su capacidad y autonomía financiera?
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de las organizaciones sociales y OMDs cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			

2.- Matriz Subsistema de Información y Evaluación de la calidad educativa

Matriz de análisis del Subsistema de información

DIMENSIONES	ACTORES	PREGUNTAS RELATIVAS A NORMAS	PREGUNTAS RELATIVAS A PRÁCTICAS	PREGUNTAS RELATIVAS A RECURSOS
Construcción del subsistema / subsistemas productores de la información.	¿Qué actores han intervenido en su construcción? (importante según que el gobierno y organización del sistema educativo esté centralizado o descentralizado): Gobierno federal o nacional / Gobiernos estatales o provinciales / Niveles jerárquicos del sistema educativo / Docentes	¿Cuáles son sus propósitos? ¿Qué nivel de formalización han adquirido los relevamientos que se realizan? (¿existe normativa que lo regula?, periodicidad con la que se realizan, qué unidades de análisis toman en consideración, etc.) ¿Qué grado de articulación se ha previsto para los distintos sistemas productores de información?	¿Qué relaciones existen con otros sistemas oficiales productores de estadísticas (institutos nacionales de estadísticas)? ¿Qué grado de uso de otras fuentes de información estadística existe?	¿Con qué recursos cuenta el área? (presupuesto) ¿Los recursos son adecuados y pertinentes para los propósitos declarados para el sistema de información? ¿A qué actividades se destinan los recursos disponibles? (producción de información, análisis, uso y difusión, etc.)
Componentes / Indicadores que integra: o indicadores de contexto o indicadores de recursos o indicadores de procesos o indicadores de resultados Estudios o proyectos de construcción de	¿Cuáles son los actores sobre los que se releva información?	¿Qué nivel de desagregación existe para los distintos indicadores según la organización del sistema educativo? ¿Sobre cuáles unidades de análisis se calculan los indicadores? (sistema educativo nacional, provincial /estatal, divisiones políticas internas en las provincias / estados, institución educativa, sección, alumno) ¿Qué información se releva para	¿Se releva información sobre el sistema educativo (educación formal y no formal) y sobre algunas variables vinculadas con los alumnos (sociofamiliares)? ¿Existen programas destinados a producir información articulada y sistemática en relación con algunos actores clave del sistema educativo (legajo docente, legajo de alumnos, etc.)?	¿Hay suficientes recursos humanos formados para sostener, fortalecer o ampliar el sistema de producción de información y construcción de indicadores? ¿Existe una relación entre aquello que los decisores políticos expresan como necesidades en términos de producción de información y los recursos destinados a ello (recursos humanos capacitados,

⁹ Los indicadores de los principales estudios regionales e internacionales se enumeran en el Anexo.

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

indicadores regionales e internacionales en los que participa el país ⁹ .		cada sector educativo (público / privado)?		recursos informáticos en hard y software, publicaciones, etc.)
Tipo de uso de la información que promueve o prioriza.	¿Quiénes son los principales destinatarios de la información?		¿Se elaboran informes diferenciados para distintos grupos de actores? ¿Puede visualizarse en los decisores políticos el uso de la información producida?	¿Se han organizado acciones para capacitar a los destinatarios de la información y fortalecer sus capacidades de análisis?
Principales logros y problemas de este subsistema.	¿Qué capacidades pueden detectarse en las autoridades políticas para definir las líneas de acción de este subsistema? ¿Qué límites encuentran dichas autoridades en este aspecto?	¿Se necesita fortalecer el subsistema de información a través de normativas o acuerdos que les garanticen sustentabilidad?	¿Cuáles son los usuarios más habituales del subsistema de información? ¿Qué información utilizan con mayor frecuencia?	

2.3- Matriz de análisis del Subsistema de Evaluación de la calidad educativa

DIMENSIONES	ACTORES	PREGUNTAS RELATIVAS A NORMAS	PREGUNTAS RELATIVAS A PRÁCTICAS	PREGUNTAS RELATIVAS A RECURSOS
Construcción del sistema nacional de evaluación.	¿Qué actores han intervenido en su construcción? (importante según que el gobierno y organización del sistema educativo esté centralizado o descentralizado): Gobierno federal o nacional / Gobiernos	¿Cuáles son los propósitos explícitos? ¿Qué nivel de formalización han adquirido las evaluaciones que se realizan? ¿Existe normativa que las regula?	¿Qué actores participan en su reformulación, ampliación o redefinición? ¿Cuáles son los propósitos que los actores reconocen al sistema nacional de evaluación?	¿Con qué recursos cuenta el área? (presupuesto) ¿Los recursos son adecuados y pertinentes para los propósitos declarados para el sistema nacional de evaluación? ¿A qué actividades se destinan los recursos disponibles? (producción

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

	estadales o provinciales / Niveles jerárquicos del sistema educativo / Docentes Especialistas en evaluación y en áreas / disciplinas curriculares			de información, análisis, uso y difusión, etc.)
Niveles y unidades de análisis de la evaluación Estudios o proyectos de evaluación regionales e internacionales en los que participa el país.	Alumnos Docentes Autoridades	¿Qué evalúa? (rendimiento de alumnos, escuelas, docentes, sistemas provinciales / estadales, sistema educativo nacional / federal, programas de gobierno, etc.) ¿Cuál es la periodicidad con la que se realiza la o las evaluaciones establecidas? ¿Qué alcance tiene la evaluación (censal o muestral)? ¿En qué sector educativo se realiza la evaluación (público / privado)? ¿La evaluación se complementa con información de contexto? (el “contexto” se define según la unidad de análisis que se evalúa)	¿Cuáles subsistemas y/o niveles se evalúan? (sistema educativo nacional, provincial /estadual, instituciones educativas, alumnos, docentes) ¿Existe algún grado de participación de diferentes actores (según los diferentes niveles o unidades de análisis para la evaluación)?	¿Hay suficientes recursos humanos formados para fortalecer el sistema nacional de evaluación? ¿El sistema nacional de evaluación realiza acciones de capacitación vinculadas con los sistemas provinciales / estadales de evaluación?
Tipo y uso de la información que produce y promueve para la difusión.	¿Quiénes son los principales destinatarios de la información? (autoridades políticas y equipos técnicos, supervisores, directivos, docentes, padres, etc.)	¿Qué información se produce? ¿Qué tipo de informes se elaboran? ¿Qué resultados se comunican? ¿Se han elaborado informes con finalidades pedagógicas?	¿En qué medida los diferentes actores reconocen que se logran los propósitos explícitos del sistema nacional de evaluación? ¿Qué acciones produce en los distintos niveles que se evalúan los resultados de la evaluación?	¿Se han organizado acciones con recursos suficientes para capacitar a los destinatarios de los resultados de las evaluaciones y fortalecer sus capacidades de análisis?

		<p>¿Se elaboran informes nacionales que recontextualizan los resultados en relación con otros indicadores del sistema educativo nacional? (para los estudios internacionales o regionales de evaluación)</p>	<p>¿Qué relaciones pueden visualizarse o inferirse entre el uso de los resultados y el mejoramiento de las prácticas?</p> <p>¿Qué relaciones pueden establecerse entre el uso de los resultados de la evaluación y otros programas o acciones previstas en las políticas educativas?</p>	
<p>Principales logros y problemas de este subsistema.</p>	<p>¿Cuáles son los usuarios más habituales de los resultados de las evaluaciones?</p> <p>¿Qué capacidades pueden detectarse en las autoridades políticas para definir las líneas de acción de este subsistema? ¿Qué límites encuentran dichas autoridades en este aspecto?</p>	<p>¿Se necesita fortalecer el subsistema de evaluación a través de normativas o acuerdos que los sustenten?</p> <p>¿Existen documentos oficiales en donde se plantean planes o programas de evaluación a mediano plazo?</p>	<p>¿Qué tipo de información utilizan los usuarios con mayor frecuencia?</p> <p>¿Qué relaciones pueden encontrarse con sistemas de evaluación promovidos por los estados / provincias?</p> <p>¿Cuál es el sentido priorizado por diferentes actores con respecto a la participación en los estudios internacionales?</p> <p>¿Qué impacto produce la difusión de los resultados de los estudios de evaluación en el sistema educativo, en los medios de comunicación?</p>	

3.- Matriz Subsistema de Financiamiento Educativo

Matriz de análisis

TEMATICA Y MOTIVACIONES DE LAS PREGUNTAS	ACTORES (Y SU GRADO DE AUTONOMIA Y COMPRIMISO)	NORMAS	RECURSOS	PRACTICAS
Organización política y estructura productiva (restricciones estructurales)	¿Cuál es la responsabilidad de cada nivel de gobierno en materia educativa?	¿Qué tipo de organización política tiene el país, federal o unitario?	¿Cuál es la magnitud de la disparidad productiva regional (estructura regional del producto) y en indicadores sectoriales?	
Nivel de gasto educativo			¿Cuánto se gasta en educación?	
Nivel de gasto privado			Gasto privado por nivel educativo.	
Nivel de gasto público	¿Quién y cómo se decide el nivel de gasto educativo en cada nivel jurisdiccional?	¿Cuál es la norma legal que lo define? ¿Presupuesto?	¿Cuánto y en qué gasta cada nivel de gobierno en materia educativa?	
Estructura del gasto público educativo (Personal, infraestructura, transferencias a otros niveles de gobierno, otras transferencias, bienes y servicios)	¿Quién decide la composición del gasto público educativo por nivel de gobierno? ¿Cuál es el grado de rigidez de esa estructura?	¿Existe alguna norma o regla (incluidos los convenios con organismos) que regule la estructura del gasto?	¿Cuál es la estructura del gasto público educativo por nivel de gobierno?	
Gasto por niveles jurisdiccionales	¿Quién decide la estructura de cada presupuesto educativo cada año?	¿Existe alguna norma que defina el gasto público consolidado en educación?	¿Cuál es la magnitud del presupuesto público en educación por nivel de gobierno? ¿Cuánto del mismo es destinado a la educación básica?	

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

Financiamiento del presupuesto público: 1. Recursos tributarios propios			¿Qué proporción de los gastos de cada nivel de gobierno son financiados con recursos tributarios de libre disponibilidad?	
	¿Quién fiscaliza la asignación?	¿Existen impuestos cuya recaudación esté asignada total o parcialmente al gasto educativo? ¿Cuáles?	¿Qué importancia tienen en el financiamiento del sector?	
	¿A quién benefician los eventuales incentivos tributarios? ¿quién los fiscaliza (autoridad tributaria o educativa)?	¿Existe algún tipo de incentivo tributario (desgravación) que beneficie al gasto educativo? ¿Cuál?	¿Se dispone de alguna estimación de su costo fiscal? de esos incentivos?	
2. Transferencias intergubernamentales de carácter general	¿Quién decide las transferencias intergubernamentales de libre disponibilidad, en especial las discrecionales?	¿Cuál es la modalidad de transferencias financieras entre niveles de gobierno? ¿Cómo se reglamentan esas transferencias (sean o no discrecionales)?	¿Cuál es su importancia en el presupuesto de la jurisdicción? ¿Existe algún criterio compensador de desequilibrios regionales?	
		¿Existe en el sistema general de transferencias intergubernamentales criterios de reparto que, directa o indirectamente, hagan referencia a la educación? Sirven esos criterios para compensar diferencias de resultados?	¿Cuál es la magnitud de los recursos involucrados en esos criterios?	
3. Transferencias intergubernamentales de carácter específico: • no condicionadas	¿Quién y cómo se controla su asignación?	¿Existen transferencias intergubernamentales asignadas al financiamiento específico del gasto educativo?	¿Cuáles y qué importancia tienen en el financiamiento del sector?	
• sujetas a resultados	¿Cómo son administradas por los beneficiarios las transferencias que	¿Existen transferencias que tiendan a premiar o castigar las jurisdicciones o las unidades	¿Cuán significativas son?	

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

	preman o castigan resultados?	escolares de acuerdo a su desempeño? ¿cómo funcionan?		
• con contraparte	Si existen transferencias con asignación específica y contraparte, ¿Cómo y quién decide su asignación y beneficiarios?	¿Se exige en algunas de las transferencias con asignación específica alguna contraparte por parte del nivel receptor de la transferencia (“matching grants”)?	¿Cuál es la magnitud de esas transferencias, si existieran?	
• no educativas a través del sistema	¿Quién asigna estas transferencias?	¿Existen transferencias intergubernamentales asignadas al financiamiento de actividades no educativas pero canalizadas mediante el sistema educativo? ¿Cuáles?	¿Por qué magnitud?	
• no educativa con condicionalidad sectorial	¿Quién asigna estas transferencias?	¿Existen transferencias intergubernamentales asignadas al financiamiento de actividades no educativas pero con alguna condicionalidad propia del sistema educativo? ¿Cuáles?	¿Por qué magnitud?	
4. Recursos no tributarios	¿Quién asigna los recursos no tributarios?		¿Cuál es la participación de recursos no tributarios en el financiamiento de cada nivel de gobierno? ¿Alguno de ellos es cobrado por servicios propios del sector y tiene asignación al financiamiento del mismo?	
5. Donaciones	¿Quién y cómo se negocian los recursos provenientes de donaciones y su asignación?		¿Cuál es la participación de recursos provenientes de donaciones en el financiamiento de cada nivel de gobierno? ¿Existe alguna porción destinada al financiamiento de actividades	

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

			educativas? ¿Qué proporción y a qué actividades?	
Endeudamiento	¿Quién lleva adelante la negociación con los organismos multilaterales de crédito?	¿Existe alguna norma o regla que fije límites al endeudamiento de los diferentes niveles de gobierno?	¿Existe algún tipo de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito destinado a financiar actividades educativas? ¿Cuáles? ¿Con qué organismos? ¿Con qué condicionalidades?	
Institución de coordinación federal de políticas educativas	¿Existe alguna institución encargada de la coordinación entre niveles jurisdiccionales de gobierno? ¿Cuáles son sus funciones?	¿Cuál es su status legal?	¿Tiene financiamiento propio?	
Subsidios a las familias con impacto indirecto sobre el sector	¿Quién asigna estas transferencias?	¿Existe en el presupuesto de algún nivel de gobierno algún tipo de erogación que, si bien no esté destinado a actividades escolares, tengan un impacto indirecto sobre las mismas (por ej. boleto escolar)?	¿Cuál es su magnitud?	
Subsidios a la educación privada	¿Quién decide y negocia los montos y estructura de los subsidios	¿Dónde constan los criterios de asignación?	¿Cuál es su magnitud?	
Financiamiento público de demanda	¿Cuál es la institución receptora de ese financiamiento? ¿Es siempre pública?	¿Cómo se regulan esas transferencias? ¿Qué indicador es utilizado cómo parámetro)	¿Existe algún mecanismo de financiamiento público a través de la demanda?	
Financiamiento privado	¿Con qué criterios asignan las familias el gasto privado en educación?	¿Cómo se regula el financiamiento a la educación privada?	¿Cuál es el gasto directo de las familias en educación privada básica?	

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

	¿Quién decide la asignación de fondos complementarios a la educación pública proveniente de las familias?	¿Cómo se regula el financiamiento de bolsillo a escuelas públicas?	¿Cuál es el gasto privado complementario de la educación pública en sus diferentes modalidades: pago de cuotas voluntarias a la educación pública (coseguros); pago de adicionales específicos (copagos); gasto directo para alumnos en educación pública en bienes complementarios (útiles, transporte, uniforme, etc.) o en educación privada complementaria?	
ONGs	¿Existen organizaciones no gubernamentales dedicadas al sector?		¿Cuánto y en qué gastan las ONGs dedicadas a educación?	

4.-Matriz Subsistema de Currículum y Prácticas Pedagógicas

Matriz de análisis

	Actores	Recursos	Normas
P L A N E A M I E N T O	<p>-¿Quiénes tienen responsabilidad en el proceso de definición curricular? ¿Cuál es la intervención de los equipos de evaluación en la definición curricular? ¿Cuál es la intervención de los maestros, supervisores, directores?</p> <p>-¿Existen planificaciones de clase, institucionales, regionales, estatales, nacionales? ¿Quién construye cada una? ¿Sobre qué metas se formulan?</p> <p>-¿Cómo se institucionalizan las planificaciones? ¿Quién valida cada una de las herramientas? ¿Qué elementos se toman en consideración para dicha validación?</p> <p>-¿Qué vinculación existe entre los distintos dispositivos? ¿Cuál es la referencia para la construcción de los mismos?</p> <p>-¿Qué compromiso establecen los actores con los objetivos y las metas de sus planificaciones?</p>	<p>-¿Qué incentivos existen para el cumplimiento o no de las planificaciones?</p> <p>-¿Cuáles son los dispositivos de asistencia técnica a las planificaciones de los docentes a nivel escolar, regional, estatal y nacional?</p> <p>-¿Existen bancos de planificaciones?</p> <p>-¿Existen formatos preestablecidos para las planificaciones en los distintos niveles?</p>	<p>-¿Existe algún documento que regule los dispositivos de planeamiento? ¿De qué escala? ¿Se explicitan los objetivos de cada uno de los actores? ¿Existen metas definidas? ¿Qué escala tienen?</p> <p>-¿Existen estándares o criterios orientativos de la planificación educativa? ¿Son comunes para todas las escuelas? ¿Contemplan situaciones diferenciales o compensatorias?</p> <p>-¿Existen normas que establecen el compromiso de los actores con los objetivos y las metas de sus planificaciones?</p> <p>-¿Existe algún tipo de sanción o incentivo para quienes no cumplan con las prescripciones de planificación? ¿Debe informarse su no-cumplimiento?</p> <p>-¿Cuáles son las normas que regulan el ingreso de los alumnos a las escuelas? ¿Cómo funcionan estos dispositivos en la realidad?</p> <p>-¿Cuáles son las normas de permanencia y promoción en las escuelas? ¿Cuál es el margen de definición institucional de las mismas?</p>

			-¿Existe supervisión de los sistemas de ingreso, promoción y permanencia en las instituciones?
G E S T I O N	<p>-¿Qué otras tareas asume el maestro además de la de transmisión de los contenidos?</p> <p>- ¿Cuál es el volumen de las tareas administrativas?</p> <p>-¿Qué actores asisten, supervisan y evalúan el proceso de Gestión de la enseñanza?¿Los actores encargados están en conocimiento de sus obligaciones? ¿Cuál es el status de las mismas?</p> <p>-¿Existen criterios o estándares institucionales, regionales o estadales ?</p> <p>- ¿Cómo se vinculan las prácticas áulicas con los criterios institucionales?</p> <p>-¿Qué compromiso asumen los supervisores, directores y maestros sobre el proceso de gestión de la enseñanza?¿Deben rendir cuentas del mismo? ¿Qué compromiso asumen los alumnos?</p> <p>-Qué relación existe entre los documentos de planeamiento y la gestión de la enseñanza?</p>	<p>-¿Con qué asistencia cuenta el maestro en la gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje?</p> <p>-¿Cuáles son los recursos didácticos y de infraestructura mínimos garantizados?</p> <p>-¿Existen materiales de apoyo en bibliotecas o centros de documentación?</p> <p>-¿Existen archivos de actividades en las escuelas?</p> <p>-¿Quién provee los útiles, libros, y otros materiales? ¿Quién los elige?</p>	<p>-¿Existe algún documento que establezca las responsabilidades de los distintos actores en la gestión de los procesos de enseñanza?</p> <p>-¿Cuál es el status administrativo de los estándares o criterios orientativos de la gestión de los procesos de enseñanza dados por las autoridades educativas en los diferentes niveles ?</p> <p>-¿ Existe regulaciones sobre materiales didácticos, útiles escolares y recursos de uso áulico en general?</p> <p>-¿Existen normas que establecen que compromiso asumen los alumnos, los docentes, los directivos y los supervisores acerca del proceso de enseñanza y aprendizaje?</p>
E V A L U A C I O	<p>-¿Cuáles son los dispositivos de evaluación al interior de las escuelas? ¿de cada estado? ¿del país?</p> <p>-¿Cómo participan los actores en cada uno de ellos? ¿Los construyen?¿Los validan?¿Los aplican?</p> <p>-¿Cuál es la información que releva cada uno de ellos? ¿Para qué se utiliza la información producida por cada uno de ellos? ¿Quién y dónde se archiva? ¿A quién se comunica los resultados?</p> <p>-¿Qué implicancias tienen los resultados de las evaluaciones en los dispositivos de enseñanza?</p>	<p>-¿Existen dispositivos de consistencia para la evaluación?</p> <p>-¿Qué información de los dispositivos está disponible?</p> <p>-¿Con qué asistencia cuentan los actores en la gestión de los procesos de evaluación?¿Existen dispositivos de capacitación y actualización en evaluación?</p> <p>- Existen archivos de instrumentos y resultados?</p>	<p>-¿Cuál es la norma que regula los distintos procesos de evaluación al interior de las escuelas?</p> <p>-¿Qué status normativo tienen los resultados de cada uno de los dispositivos de evaluación?</p> <p>- ¿Existen estándares nacionales, estatales o institucionales para la aplicación de evaluaciones?</p> <p>-¿Existe alguna norma que regule el uso de cómo los resultados de las evaluaciones se traducen a dispositivos de enseñanza?</p> <p>-¿Cuáles son los premios y castigos</p>

<p>N</p>	<p>¿Implican algún tipo de rendición de cuentas o plan de mejora, por parte de los actores? ¿Cómo reciben los actores sus propios resultados?</p> <p>-¿Qué evalúa cada uno de los dispositivos? ¿Cómo se articulan los distintos dispositivos de evaluación?</p>		<p>existentes para los actores por el cumplimiento o no de las metas? ¿Existe alguna norma de rendición de cuentas?</p>
<p>F L U J O S</p>	<p>- ¿Cuál es la tasa de escolarización del sistema? ¿Cuál es la distribución porcentual de la población de 15 años y más (total y económicamente activa) según el máximo nivel de enseñanza alcanzado? (por grupos quinquenales de edad)</p> <p>- ¿Cuál es la tasa de desvío entre regiones? ¿Cuál es la eficiencia terminal?</p> <p>-¿Dónde se concentran los principales picos de fracaso?</p> <p>- ¿Cuál es el grado de convergencia entre nivel socioeconómico y fracaso escolar?</p> <p>- ¿Existen dispositivos propios de las instituciones para la inscripción de alumnos?</p> <p>- ¿Cuentan las instituciones con alumnos que hayan repetido en la misma institución?</p> <p>- ¿Cuál es el grado de homogeneidad de las escuelas en cuanto a sus resultados de calidad?</p>	<p>- ¿Existe algún dispositivo de incentivo a la retención?</p> <p>- ¿Cuáles son los sistemas de información acerca de los flujos de alumnos y docentes con los que cuenta el sistema?</p> <p>- ¿Existe algún sistema de información a padres para la inscripción de los alumnos?</p> <p>- ¿En qué momento de la trayectoria escolar se produce diferenciación institucional en la oferta (separación en itinerarios formativos diferenciados)?</p> <p>-¿Con qué recursos cuentan las autoridades nacionales y locales para regular los flujos? ¿Existen recursos destinados a conformar bases de datos para la equivalencia, homologación validez de títulos? (para el nivel secundario superior y terciario)</p>	<p>- ¿Cuáles son las normas que regulan el ingreso de los alumnos al sistema?</p> <p>- ¿Cuáles son las normas que regulan el pasaje de los alumnos dentro del sistema en cuanto a niveles, instituciones, actividades?</p> <p>- ¿Cuáles son las normas que regulan el ingreso de los alumnos a cada institución educativa? ¿Quién las fija? ¿Tienen diferencias en distintas unidades administrativas?</p> <p>- ¿Existen acuerdos de pasaje automático entre jurisdicciones? ¿Existe algún tipo de equivalencias?</p> <p>- ¿Existe algún tipo de relación entre sistemas de evaluación y egreso de los alumnos en determinados niveles del sistema educativo?</p>

5.- Matriz Subsistema de Recursos Humanos

Matriz de análisis

	ACTORES	NORMAS	RECURSOS	PRACTICAS
FORMACIÓN INICIAL	<p>¿Qué actores participan o interactúan con la formación de los docentes ?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p> <p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p>	<p>¿Es obligatorio el título de estos institutos para el ejercicio de la profesión docente?</p> <p>¿Está establecido algún requisito para el ingreso a este nivel de Formación?</p> <p>¿Pesan en alguna forma los resultados obtenidos en este nivel para la posterior selección de los profesionales?</p> <p>¿Existe alguna información centralizada de los recursos humanos del sistema de Formación Inicial?</p> <p>¿Hay normas que regulan la inversión en Formación Inicial?</p>	<p>¿Con qué recursos cuentan? Criterios de distribución</p> <p>¿Hay planificación de acuerdo a la necesidad de recursos?</p> <p>¿Existe alguna política explícita de incorporación de recursos humanos?</p> <p>¿Hay normas que regulan la inversión en Formación Inicial?</p>	<p>¿Hay algún tipo de selección de los aspirantes a este nivel?</p> <p>¿Existe algún tipo de Evaluación de los resultados o de los procesos de este nivel de Formación?</p> <p>¿La presencia de este nivel de Formación responde a alguna estrategia de desarrollo?</p> <p>¿Cumple tarea de Capacitación para los graduados?</p> <p>¿Qué tipo de relación tiene con el resto del sistema educativo?</p>
CARRERA Y DESARROLLO PROFESIONAL	<p>¿Qué actores participan o interactúan con la carrera y el desarrollo profesional?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p>	<p>¿Existe alguna normativa en particular (estatuto docente) o un cuerpo de normativas?</p> <p>¿Cómo se accede a los cargos profesionales?</p> <p>¿Existe algún tipo de evaluación de</p>	<p>¿Existe algún tipo de estímulo profesional?</p>	<p>Características de la capacitación: ¿obligatoria, gratuita y en servicio o en forma particular?</p> <p>Describir una trayectoria docente y los estímulos prácticos en el desarrollo de ella.</p>

	<p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p>	<p>desempeño profesional?</p> <p>¿Cuánto pesa en la carrera docente?</p> <p>¿Qué peso tiene la capacitación y/o investigación?</p> <p>¿Cómo se cambia de cargo y/o escuela?</p> <p>¿Qué peso tiene la antigüedad en el desarrollo profesional?</p>		
CONDICIONES LABORALES	<p>¿Qué actores participan o interactúan con las condiciones laborales?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p> <p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p> <p>¿Cuáles son los distintos tipos de situación de revista de los docentes ?</p> <p>¿Cuántos Sindicatos existen ? ¿Qué porcentaje de sindicalización hay en el sistema?</p> <p>¿Qué mecanismos de concertación o negociación existe con los sindicatos ?</p>	<p>¿Cuál o cuales son las normas que rigen la relación laboral de los docentes ?</p> <p>¿Es la misma para docentes de gestión estatal y de gestión privada ?</p> <p>¿El régimen de licencias es el mismo para los docentes privados y estatales?</p> <p>¿Qué porcentaje de ausentismo hay en la plantilla docente? ¿Cuáles son las licencias más tomadas?</p> <p>¿Qué mecanismo existe para el control de las licencias?</p> <p>¿Qué régimen jubilatorio existe ? ¿Puede seguir en actividad el docente al llegar al tope de edad?</p> <p>¿Qué cantidad de cargos u horas</p>	<p>¿Hay algún tipo de régimen de salud especial para los docentes? ¿Quién lo maneja?</p> <p>¿Hay algún régimen jubilatorio especial para los docentes? ¿Quién lo maneja?</p> <p>¿Con qué recursos cuenta el Sindicato? ¿Hay descuentos obligatorios o son voluntarios?</p>	<p>¿Cuántos Sindicatos existen ? ¿Qué porcentaje de sindicalización hay en el sistema?</p> <p>¿Qué mecanismos de concertación o negociación existe con los sindicatos ?</p> <p>¿El régimen de licencias es el mismo para los docentes privados y estatales?</p> <p>¿Qué porcentaje de ausentismo hay en la plantilla docente? ¿Cuáles son las licencias más tomadas?</p> <p>¿Es efectivo el control de las licencias?</p> <p>¿Puede seguir en actividad el docente al llegar al tope de edad?</p> <p>¿Cuál es el promedio de edad de los docentes del sistema?</p>

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica ---

	<p>¿Cuál es el promedio de edad de los docentes del sistema?</p>	<p>cátedras puede tener un docente? ¿Existe un régimen de incompatibilidades? ¿Se cumple?</p> <p>¿Hay alguna norma o mecanismo de concentración horaria para los profesores de educación media?</p> <p>¿Qué tipo de estabilidad tienen los docentes tanto estatales como privado?</p>		<p>¿En la práctica se cumple el régimen de incompatibilidades?</p> <p>¿En la práctica el sistema tiende a la concentración horaria para los profesores de educación media?</p> <p>¿Qué tipo de estabilidad tienen los docentes tanto estatales como privados?</p>
--	--	---	--	---

Evaluación de los Sistemas Educativos: Costa Rica

<p>SALARIO</p>	<p>¿Qué actores participan o interactúan en la determinación del salario?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p> <p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p> <p>¿Cómo está el salario docente ingresante respecto del salario testigo que marca las necesidades básicas insatisfechas (NBI)?</p> <p>¿Cobran el mismo salario los docentes de escuelas estatales y escuelas privadas?</p> <p>Relación entre el salario docente promedio y la cuota de los colegios privados</p>	<p>¿Cómo se compone la estructura salarial?</p> <p>¿Cómo aumentan los salarios docentes? ¿Hay algún mecanismo automático o hay espacios de negociación específicos?</p>	<p>¿Qué tipos de incentivos existen?</p> <p>¿Qué premian o reconocen esos incentivos?</p> <p>¿Qué relación existe entre el salario y el aporte estatal a una escuela privada?</p> <p>¿Qué porcentaje del gasto público educativo se destina a salarios?</p> <p>¿Existen adicionales en el sector privado distintos al sector estatal?</p> <p>¿Hay dispersión entre los salarios de los distintos estados y provincias y entre los distintos niveles?</p>	<p>¿Qué relación hay entre el salario docente, el salario de un empleado público y de uno privado?</p> <p>¿Existe algún tipo de incentivo en la práctica por afuera de las normativas?</p>
<p>GESTION DE RECURSOS HUMANOS</p>	<p>¿Qué actores participan o interactúan con la gestión de los recursos humanos?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p>	<p>¿Qué tipo de normativa dictaron para instrumentar un sistema de P.O.F.?</p> <p>Si se instrumentaron todos los procesos anteriormente descritos (POF y LUD)...¿ se implementó un sistema de información ejecutiva para la obtención de conclusiones y datos para la</p>	<p>¿ Tienen instrumentado un sistema de plantas orgánica-funcionales-POF-? . Si lo tuvieron:</p> <p>a) ¿Qué parámetros utilizaron para la asignación de cargos?</p> <p>b) ¿Cómo fue relevada la matrícula escolar y qué</p>	<p>¿Qué procedimientos administrativos y qué tipo de herramientas informáticas sustentan una nueva técnica de planeamiento y control del sistema educativo teniendo en cuenta las POF y el LUD?.</p> <p>¿ Se realizó la reingeniería de procesos administrativos?. Si la</p>

	<p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p>	<p>gestión de los recursos humanos?.</p>	<p>inconsistencia encontraron con la declarada por las autoridades de cada establecimiento escolar?</p> <p>¿Poseen legajo único de docentes-LUD-?. Si lo tuvieron:</p> <p>a) ¿Con qué fin se estructuró?</p> <p>b) ¿Qué conclusiones obtuvieron para la gestión de recursos humanos?</p> <p>Con la instrumentación de las POF...</p> <p>a) ¿se buscó organizar y ordenar el sistema educativo vigente o se trató , además, de poseer un nuevo sistema de liquidación de haberes?.</p> <p>b) En el caso de también poseer esto último...¿qué inconsistencias pudieron detectar con el sistema vigente?...¿ Se tomó la información emanada de las POF y del LUD?.</p>	<p>realizaron:</p> <p>a) ¿En qué medida acortaron los plazos y simplificaron los trámites administrativos?</p> <p>b) ¿Se eliminó la sobrecarga de trámites administrativos en las escuelas?.</p> <p>c) La producción de cambios en el circuito administrativo...¿se reflejó en las altas y bajas docentes conforme a la aplicación de las POF?</p> <p>d) ¿Cómo se relacionaron los cambios administrativos con la liquidación de haberes?.</p> <p>El sistema con POF y LUD:</p> <p>¿ Fue útil para mejorar el funcionamiento del sistema educativo y para la toma de decisiones de política educativa?.</p> <p>¿Cómo se reflejó en el funcionamiento técnico-administrativo de los establecimientos educativos?</p>
--	---	--	---	---

6.- Grilla General

Currículum y Prácticas

- Articulación vertical y horizontal de los mecanismos de decisión pedagógica.
- Existencia y aplicación de metas para los actores.
- Información a los actores acerca de su tarea y los resultados.
 - Mecanismos de asistencia técnica a actores.
 - Incentivos a la Calidad y Equidad.
- Autonomía de las autoridades educativas para el Subsistema de Currículum y Prácticas.
 - Gobernabilidad sobre el proceso.

Recursos Humanos

- Capacidad de gestión de la información del Sistema de RR.HH.
- Lógica y Control del reclutamiento, formación e ingreso a la carrera.
- Lógica y Control de la movilidad de los RR. HH. dentro del Sistema.
 - Valores de la estructura e incentivos salariales.
 - Regulación laboral, instrumentos y mecanismos.
 - Articulación e integración del Subsistema
- Gobernabilidad de las autoridades educativa en el manejo de RR.HH.

Gobierno

- Autonomía de las autoridades educativas respecto de otros actores del entorno.
- Capacidad de control de los Subsistemas y de los actores que lo componen
 - Aliados, actores neutrales y opositores, actuales o potenciales, de la política educativa.
- Conflictos políticos que es conveniente y necesario enfrentar y evitar.

-LO SIMBÓLICO
-LAS
PERCEPCIONES

Información y Evaluación

- Alcance y confiabilidad de la Información
- Articulación de las unidades productoras de la información
- Consistencia entre política educativa, política de evaluación y mejoramiento de la calidad
- Accesibilidad a la Información de los diferentes actores
- Modo de construcción del Subsistema de Información y Evaluación.
- Gobernabilidad de la autoridad educativa para el manejo del Subsistema de información y evaluación.

Financiamiento

- Restricciones Estructurales y Contexto macro.
- Nivel y estructura del gasto privado y gasto público educativo.
 - Autonomía de las autoridades educativas para el gasto publico educativo.
- Financiamiento del gasto público educativo y sus modalidades.
 - Gobernabilidad de la política de gasto público y privado y financiamiento.
 - Institucionalidad de la coordinación

CREDITOS

- **COORDINADOR:**

-Gustavo F. Iaies.

Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

- **EQUIPO DE TRABAJO:**

- Subsistema de Información y Evaluación:

-Juan Carlos Tedesco. IPE-UNESCO Buenos Aires.

-Margarita Poggi. IPE-UNESCO Buenos Aires.

- Subsistema de Gobierno:

-Carlos Acuña. Universidad de San Andrés.

-Marcelo Leiras. Universidad de San Andrés.

- Subsistema de Recursos Humanos

-Andrés Delich. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

-Pedro Schiuma. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

- Subsistema de Financiamiento

-Oscar Cetrángolo. CEPAL Buenos Aires.

- Subsistema de Currículum y Prácticas

-Gustavo F. Iaies. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

- **CONSULTORA LOCAL**

-Virginia Rojas. Costa Rica

- **ASISTENTE**

-Mariana Gutiérrez Cantilo. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.