

ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



351.07
A238a2

Administrar lo público 2 : resultados de investigación
y casos de estudio. – 2. ed. – (San José), C.R. :
Universidad de Costa Rica, CICAP, (2014?).
viii, 273 p. : il.

ISBN 978-9968-932-20-2

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO Y
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO
DE CASOS.

CIP/2705
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.

Segunda edición: 2014

Diagramación, fotografía y montaje de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	vii
La Utilidad de la Metodología de Casos como Práctica Docente.....	viii
 <i>Caso de estudio.</i> La participación de una agenda política al desarrollo nacional costarricense: reflexiones desde el sector de ordenamiento territorial y vivienda; sector de ambiente, energía y telecomunicaciones.....	1
<i>M.Sc. Johanna K. Alarcón Rivera</i>	
 <i>Artículo.</i> Una perspectiva política del Modelo Organizacional de las Presidencias Ejecutivas en las Juntas Directivas de las instituciones autónomas en Costa Rica.....	19
<i>M.Sc. Claudio Alpízar Otoyá</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> La Administración Pública costarricense: ¿una construcción desde la teoría de sistemas?.....	45
<i>Dr. Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
 <i>Artículo.</i> El trabajo en equipo como estrategia didáctica basada en competencias: una propuesta de intervención en administración de empresas.....	69
<i>Dr. Luis Manuel Cerdá Suárez</i>	
 <i>Artículo.</i> Un análisis de la Política Pública en Educación en Costa Rica, período 2006-2012.....	81
<i>Dra. Mayela Cubillo Mora</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> Exigencias de la nueva gobernanza para las municipalidades.....	99
<i>Dr. Orlando J. Hernández Cruz</i>	

Artículo. Estudio recapitulativo. Evolución de las normativas de teletrabajo en Costa Rica Dr. Ángel Ernesto Jiménez Bernardino	111
Artículo. Prospectiva de la investigación comparativa internacional entre Costa Rica y México, caso: certificación de competencias laborales, profesionales y docentes. Dr. Rodolfo Martínez Gutiérrez	135
Caso de estudio. Evaluación Modelo: una metodología para aprender haciendo evaluaciones Lic. Carlos A. Montero Corrales Licda. Carol Peña Rojas	151
Caso de estudio. Estrategia de desarrollo para la reducción de la pobreza y la gestión del cambio climático en Costa Rica..... <i>M.Sc. Esteban O. Mora Martínez</i>	167
Caso de estudio. ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos para la implementación de un modelo relacional..... <i>Lic. Melvin Obando Villalobos</i>	195
Caso de estudio. Los Fideicomisos para el desarrollo de Obra Pública..... <i>M.Sc. Eduardo Rojas Gómez</i>	213
Caso de estudio. Alternancia política en Costa Rica: la "caja de pandora" <i>Dr. Jean-Paul Vargas Céspedes</i>	223

Artículo. Un análisis de la Política Pública en Educación en Costa Rica, período 2006-2012

Dra. Mayela Cubillo Mora¹

Existen varias definiciones de política pública, en general, las acepciones se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas. Esta primera definición se centra en dos elementos. El primero se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas. El segundo que las políticas públicas, deben tomar en cuenta acciones concretas y elementos, tales como los simbólicos.

Thoenig (1985) se refiere a "... lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar". Se hace énfasis en que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Por lo tanto, existen definiciones que integran ambos elementos y consideran que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa.

Otro elemento clave de definición se refiere a un conjunto de decisiones, cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. Es decir, que una política pública no es una acción aislada, es un proceso, donde se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.

Larrue propone la siguiente definición de las políticas públicas:

Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de los "grupos" a los cuales supuestamente se les quiere resolver el problema. (Larrue, 2000, p20)

Existen cuatro grandes modelos para analizar las políticas públicas. El primero de ellos considera que el Estado es el responsable de atender todas las demandas sociales. Las

1 Mayela Cubillo Mora es Investigadora y Directora del CICAP y es Doctora en Educación por la Universidad Católica de Costa Rica, Máster en Administración Pública y Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica.

políticas públicas constituyen respuestas a estas demandas y son analizadas en una perspectiva de optimización de las decisiones colectivas, de racionalidad de los comportamientos de los burócratas.

El segundo modelo plantea que el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social, o por grupos de las élites, tal como lo conciben los enfoques marxistas y neomarxistas de los años setenta. Por lo tanto, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto de los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes.

El tercer enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores por medio de la representación y de la organización de intereses sectoriales o categoriales, según el enfoque neocorporatista y neoinstitucional.

El cuarto modelo es el sistémico. El mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos de los diferentes actores sociales, el subsistema reacciona con una respuesta: la política pública. El sistema tiene sus propias características o *inputs* y genera salidas, soluciones u *outputs*.

Las políticas públicas van dirigidas a diferentes aspectos de la sociedad, entre ellas la educación. Las políticas educativas se refieren a la serie de lineamientos y directrices que organismos con competencia en materia de educación emiten para dirigir las acciones en un entorno.

Son varios los aspectos que debe contener una política educativa, entre ellos: la población, objetivos, finalidades que se persiguen con la educación. Una política educativa debe orientar sobre cómo va a desarrollarse la educación, que pretende hacerse con el sistema educativo (maestros, directores, supervisores, sedes, etc), cómo se organizan para plantear no solo lo que impartirán de educación a las y los alumnos, sino lo que estará permitido hacer o no hacer y las disposiciones necesarias para que el sistema siga trabajando. Es decir, es la forma de organizar a los órganos encargados de impartir la educación en el país, según corrientes y teorías educativas y administrativas.

Hacer política en el ámbito educativo, se refiere a regular la extensión y calidad de la enseñanza, a normar el acceso de los grupos sociales al conocimiento; a elaborar programas de calificación de los educadores y educadoras, a definir la filosofía sobre cuáles son los aprendizajes futuros, posibles y deseables de la sociedad.

El Ministerio de Educación Pública es el organismo del Gobierno Central encargado de la conducción de la educación nacional y es el responsable de emitir la política educativa.

Marco legal

La Constitución Política Título VII, Capítulo Único, artículos del 76 al 89 están dedicados a la Educación y la Cultura, estos y la Ley Fundamental de Educación están considerados como el marco jurídico base del sistema educativo. La ley Orgánica de este Ministerio, establece las esferas de competencia del mismo y las atribuciones de sus autoridades, así como su organización administrativa básica, objetivos y funciones técnicas.

Fines de la Educación Costarricense

El artículo 2 de la Ley Fundamental de Educación que data del 25 de setiembre de 1957, establece el marco filosófico global del sistema educativo costarricense, definiendo claramente sus fines:

- a) La formación de ciudadanos amantes de su Patria, conscientes de sus derechos y de sus libertades fundamentales, con profundo sentido de responsabilidad y de respeto a la dignidad humana;
- b) Contribuir al desenvolvimiento pleno de la personalidad humana;
- c) Formar ciudadanos para una democracia en que se concilien los intereses del individuo con los de la comunidad;
- d) Estimular el desarrollo de la solidaridad y de la comprensión humana; y
- e) Conservar y ampliar la herencia cultural, impartiendo conocimientos sobre la historia del hombre, las grandes obras de la "literatura" y los conceptos filosóficos fundamentales.

Asimismo el enfoque humanista e integral de la educación en el contexto de una sociedad democrática, se expresa claramente en su artículo 3:

- a) El mejoramiento de la salud mental, moral y física del hombre y de la colectividad;
- b) El desarrollo intelectual del hombre y sus valores éticos, estéticos y religiosos;
- c) La afirmación de una vida familiar digna, según las tradiciones cristianas, y de los valores cívicos propios de una democracia.
- d) La transmisión de los conocimientos y técnicas, de acuerdo con el desarrollo psico-biológico de los educandos;
- e) Desarrollo de aptitudes, atendiendo adecuadamente las diferencias individuales
- f) El desenvolvimiento de la capacidad productora y de la eficiencia social.

El artículo 78 de la Constitución, con la reforma más reciente realizada en julio de 1997, establece las condiciones de la educación costarricense, tanto en cuanto a su obligatoriedad como financiamiento. A la letra dice:

La Educación Preescolar y la General Básica son obligatorias. Estas y la Educación Diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. (Constitución Política, 1984, p.43)

Marco organizativo - administrativo

Para administrar el sistema educativo costarricense se han organizado 20 direcciones regionales de educación, cada una a cargo de un director o directora regional de educación, con dos departamentos técnicos bien definidos, el de Desarrollo Administrativo y el de Desarrollo Educativo. Se establece también los circuitos escolares que agrupan a una cantidad de centros educativos de todos los niveles y modalidades educativas de un ámbito territorial.

En el nivel central y con un modelo de administración centralizado, dependiendo del Ministro (a) de Educación, dos viceministros (as), una para el área Administrativa y otro para la Académica, siendo áreas homólogas a las estructuras de las direcciones regionales de educación. Además, tienen unidades administrativas básicas para las acciones administrativas, técnicas y curriculares del Ministerio, entre ellas: Divisiones de Planeamiento y Desarrollo Educativo, Jurídica, Desarrollo Curricular, Control de Calidad y Macroevaluación, Alimentación del Escolar y el Adolescente; Direcciones Generales como: Financiero y Personal y Centros Nacionales como el de Didáctica y de Infraestructura Física Educativa.

También, existe el órgano constitucional que ejerce la rectoría de la Educación Costarricense denominado Consejo Superior de Educación, a quien le corresponde la aprobación de la política educativa. Por su parte, está el Consejo Nacional de Educación Superior Privada, que tiene como responsabilidad la inspección de la educación superior privada.

Son los centros educativos (kínder, escuelas y colegios) las unidades básicas para la prestación de los servicios educativos y centro de la gestión escolar. Estas instituciones tienen un órgano auxiliar en su administración, que son las denominadas Juntas de Educación por medio de las cuales se ejecutan los recursos financieros que reciben, ya sea directamente del presupuesto nacional, vía transferencias del MEP, como otros recursos provenientes de leyes específicas, programas especiales y/o donaciones y los Patronatos Escolares (ver organigrama del MEP)

Misión actual del MEP

La misión actual del Ministerio de Educación Pública señala que le corresponde dirigir la educación nacional, garantizando el cumplimiento del precepto constitucional que proporciona el derecho a la Educación de todos los habitantes de la República; en la búsqueda de total cobertura de la educación, procurando que se brinde un servicio con excelente calidad, de forma que posibilite el desarrollo integral de las personas y, por lo tanto, de la sociedad costarricense, en armonía con la naturaleza y de manera consecuente con los avances de la ciencia y la tecnología, dando énfasis a la educación en valores y a la educación ecológica e impulsando el desarrollo de nuevas estrategias didácticas, mejorando la condición profesional y laboral de los educadores y la educación en general.

La Visión Institucional

Le corresponde al MEP: *"Ofrecer a toda la población una educación para todos, de calidad, eficiente y eficaz, que responda a los intereses y necesidades de las personas en todos los niveles y modalidades del sistema educativo costarricense, en un ambiente democrático y de oportunidades donde se concilien los intereses personales y sociales, dando el mayor esfuerzo en aras del desarrollo del país para el logro de una mejor calidad de vida"*.

Objetivos institucionales

Los Objetivos Institucionales del MEP, en su papel de institución rectora de la formación, persiguen:

- 1) Garantizar la coherencia entre los principios constitucionales, los fines y los objetivos de la Educación Costarricense y la Política Educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación, vinculando el proceso educativo a la realidad social, para promover la participación del individuo en el proceso de la sociedad costarricense.
- 2) Ofrecer el servicio educativo a los habitantes de la República, garantizando la calidad y el acceso a los diferentes ciclos, niveles y modalidades de la estructura educativa.
- 3) Procurar las condiciones óptimas que propicien el funcionamiento amplio y adecuado de los procesos de enseñanza y aprendizaje, donde los actores se desarrollen plenamente.

- 4) Mejorar la eficiencia del sistema educativo, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos, para que se logre la formación de ciudadanos realizados en sus expectativas personales y sociales.

Política educativa actual

Mediante el acuerdo CS 82-94, del Consejo Superior de Educación, con fecha 8 de noviembre del año 1994, se aprueba la política educativa que aún hoy tiene vigencia en el sistema educativo costarricense, denominada "Política Educativa Hacia el Siglo XXI".

Esta política plantea como retos primordiales la educación para el desarrollo sostenible, educación para el desarrollo de los recursos humanos, educación para el desarrollo socioeconómico y para la ética de la persona; cerrar brechas en cuanto a los conocimientos, buscar la competitividad y la equidad educativa para los diferentes los estratos socioeconómicos y una educación basada en valores.

Esta política educativa, en su formulación, plantea una visión integral del ser humano y se adecua al Marco Legal vigente, y se nutre de tres visiones filosóficas: humanista, en tanto se busca la realización del ser humano, con dignidad y valor; racionalista, ya que ve al ser humano con capacidad racional, que capta la realidad y hace posible el progreso humano; y constructivista al partir del conocimiento de la estructura cognitiva del alumno.

En un esfuerzo por concretar esta política educativa, el MEP identificó tres dimensiones de implementación: la dimensión de los procesos de enseñanza y aprendizaje considerada como la central, la dimensión de los programas estratégicos y la dimensión relacionada con la gestión administrativa.

Los componentes claves en los procesos de enseñanza y aprendizaje, involucra los planes y programas de estudio, las estrategias de mediación pedagógica, la evaluación diagnóstica, formativa y sumativa, los recursos didácticos y textos, la continuidad e innovación de las acciones educativas, la formación, capacitación y educación continua de los docentes y, muy especialmente, las ofertas educativas.

La dimensión de los programas estratégicos es concebido para dar valor agregado a los procesos de enseñanza y aprendizaje, involucra, entre otros, al programa de lenguas extranjeras, la informática educativa, las escuelas PROMECUM, las escuelas Unidocentes, los servicios del Kiosco de Información, educación ambiental y desarrollo sostenible, política social en el aula, programa de fortalecimiento de la educación técnica, capacitación docente, reformas a las leyes, entre otros.

La dimensión de gestión administrativa busca mejorar ciertas condiciones y resultados en la gestión educativa, entre ellas, la calidad del servicio que ofrece toda la estructura del MEP, el

fortalecimiento de las instancias regionales e institucionales del sistema educativo, mediante el desarrollo de la capacidad administrativa y la descentralización y desconcentración, la modernización tecnológica, el desarrollo de los recursos humanos y el rediseño de los procesos de trabajo.

Acciones Estratégicas que Impulsó el MEP en la Última Década

- 1) “Programa Nacional de Formación en Valores” como eje transversal y universal en todas las escuelas. Buscaba promover una educación que fomente la práctica cotidiana de los valores, logrando una mejor calidad de vida personal, familiar y social, caracterizando a la sociedad costarricense como democrática, pacifista, civilista y en estrecha relación con el ambiente.
- 2) Relanzar la educación costarricense con equidad social, como el eje prioritario de la agenda social del país, en el marco de la propuesta del plan nacional de desarrollo que promovía la superación de la pobreza.
- 3) Universalización y mejoramiento de la Educación Preescolar
- 4) Educación primaria de calidad a todos los niños y niñas entre 7 y 12 años de edad, con énfasis en las comunidades rurales y marginadas del país.
- 5) Incorporación de los grupos excluidos, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso a la educación a los niños y niñas de las zonas rurales y de difícil acceso. Se creó un promedio de 35 escuelas por año, de las cuales se estima que 10 son indígenas, y para aumentar la escolaridad en estas comunidades, logrando al 2015 una cobertura del 85%.
- 6) Plan de Prevención y Atención de la Violencia en y desde los centros educativos de forma universal, pero con énfasis en los centros educativos de alto riesgo social.
- 7) Implementación de un sistema de evaluación y monitoreo que contemple las diferencias individuales, culturales y regionales de los estudiantes en el sistema educativo.
- 8) Incorporación de la “Carta de la Tierra” como un instrumento educativo al desarrollo del currículo, mediante el tema transversal de “Educación para una cultura ambiental para el desarrollo sostenible”.
- 9) Plan de combate a las drogas y el alcohol mediante el abordaje de la temática por parte del docente en el aula.
- 10) Plan de prevención y atención de desastres en los centros educativos
- 11) Desconcentración Regional, mediante el fortalecimiento de la ejecución y el control del presupuesto regional.

- 12) Programas de apoyo social con mecanismos de selección de beneficiarios, sistemas de administración eficientes, con controles sociales en todas las regiones educativas. Estos programas son: a) Comedores Escolares, 500 000 beneficiarios, b) Bono para la educación, 110 000 bonos, c) Becas, 60 000 beneficiarios y d) Transporte de Estudiantes con 75 000 beneficiarios.
- 13) Profesionalización y capacitación docente en áreas como la enseñanza de la matemática, educación inclusiva, tecnologías de la computación e información.
- 14) Nuevos mecanismos de participación entre las comunidades y los centros educativos, propiciando la participación activa del padre y la madre de familia en el proceso educativo, interviniendo en planificación educativa, regional y aplicación de normativas y rendición de cuentas de los asuntos educativos de su jurisdicción, por medio de proyectos de participación comunal, talleres, convivios, seminarios y debates.
- 15) Autoevaluación institucional, cubriendo la totalidad de las instituciones educativas y mejoramiento de los sistemas de evaluación de resultados, por medio del establecimiento de un modelo de evaluación de resultados en los niveles institucional, regional y nacional.
- 16) El establecimiento de un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación, para la creación de las capacidades humanas necesarias para competir e integrarse a la economía global a base de productividad, ingenio, conocimiento y destreza.
- 17) La introducción de soluciones innovadoras y pertinentes para atender a los y las jóvenes en condición de exclusión y a aquellos que ingresasen al sistema educativo, para que pudieran permanecer dentro de este, con éxito y calidad.
- 18) El fortalecimiento del aprendizaje para la protección y convivencia en armonía con la naturaleza, comprendiendo el carácter de interdependencia, sostenibilidad y respeto a toda forma de vida.
- 19) La introducción de una gestión administrativa flexible y fluida que permitiera optimizar los procesos que apoyan el modelo curricular vigente.
- 20) Aumentar la inversión educativa al 8% del PIB y haciendo énfasis en la secundaria.
- 21) Las metas de cobertura, buscaban aumentar la cobertura en la educación preescolar del 69 al 78%; reducir la deserción interanual en primaria del 3,4 al 2,9%; reducir la deserción interanual en secundaria del 12,5 al 10,5%, aumentar el porcentaje de estudiantes que completaban la educación primaria del 93,9 al 96,2%.
- 22) Uso de los términos exclusión, repulsión y expulsión.

La exclusión es entendida como deserción por carencias socioeconómicas y la deserción como el abandono del estudiante porque encuentran la educación aburrida o irrelevante. En este caso, la deserción más bien reflejaría una especie de repulsión que les provoca el sistema

educativo, por su falta de calidad, pero, sobre todo, con la relevancia, la pertinencia y el atractivo de la educación, de la escuela, del colegio, para que los y las jóvenes puedan disfrutar del esfuerzo de aprender.

Acciones concretas para disminuir las brechas de desigualdad

Como parte de las acciones concretas para disminuir las brechas de desigualdad que se tomaron para este período se destaca:

1. Creación del Programa AVANCEMOS

Este se estableció como un Programa Social de Gobierno, donde intervinieron diversas instituciones y fue primordialmente ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Su objetivo era promover la permanencia y reinserción en el Sistema Educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que tuvieran dificultades para mantener a sus hijos e hijas en el Sistema Educativo por causas económicas. El Programa es una "Transferencia Monetaria Condicionada" por lo que la familia debía firmar un contrato, donde comprometiera a cumplirse con los compromisos definidos por el IMAS.

Además de este financiamiento se han fortalecido los comedores escolares y el transporte estudiantil.

2. Creación de la Dirección de Promoción y Protección de Derechos Estudiantiles

Esta dirección está compuesta por tres departamentos, los cuales son: El Departamento de Promoción de Derechos y Participación Estudiantil, el Departamento de Protección de Derechos y el Departamento de Innovación en la Promoción y Protección de Derechos.

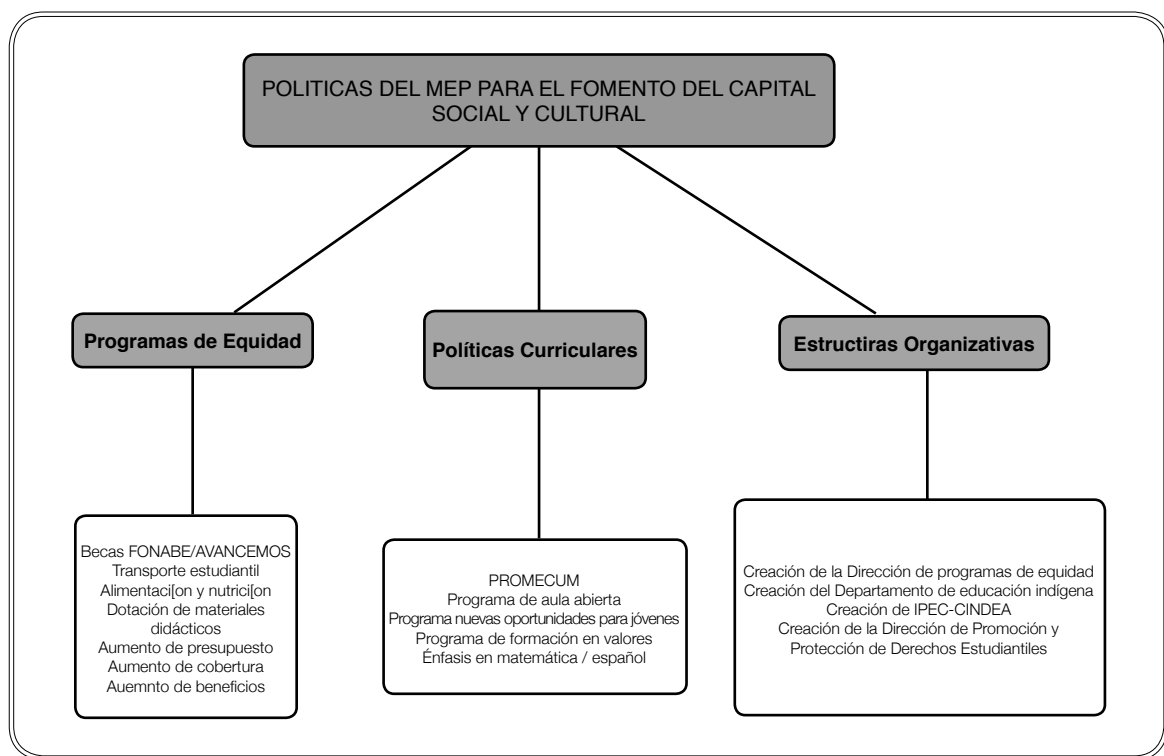
En conjunto esta dirección se encarga de informar, comunicar y dar seguimiento y monitoreo de la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Sistema, además de dar atención a los conflictos relacionados con la amenaza y la violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el Sistema Educativo y de la población estudiantil, en general, y crear espacios de convivencia, creatividad y expresión estudiantil como es el de proyectos piloto, "El Cole en Nuestras Manos" una muestra de espacios de convivencia, creatividad y expresión estudiantil.

3. Creación de la Dirección de Programas de Equidad con los siguientes departamentos:

- a) Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto.
- b) Departamento de Supervisión y Control.
- c) Departamento de Transporte Estudiantil.
- d) Departamento de Alimentación y Nutrición

Resultados de la política pública del Ministerio de Educación

Figura No. 1



Fuente: Elaboración propia, 2013

Efectivamente, Costa Rica ha reconocido a lo largo de su historia la importancia de entender la educación como un derecho. Por ello, tanto la Constitución Política como la Ley Fundamental

de Educación apuntan al reconocimiento de ésta como un derecho humano fundamental y universal, en condiciones de igualdad.

Además se le da la responsabilidad al Estado, de garantizar y procurar ese derecho para todos los habitantes.

La educación además de ser concebida como un derecho, es también instrumento de crecimiento económico y movilidad social y es el eje determinante para la lucha contra la pobreza, abriendo oportunidades educativas que permiten el desarrollo de las capacidades humanas.

Una de las formas en que ha logrado incrementarse el acceso al derecho universal a la educación es minimizando el efecto de las desigualdades sociales, económicas, étnicas, culturales y de género que pueden afectar a las poblaciones estudiantiles.

Efectivamente, el MEP en la última década ha venido fortaleciendo el acceso y permanencia de los niños y niñas, jóvenes y adultos a la educación y en especial, al sector de la población de mayor pobreza y de riesgo social como, por ejemplo, comunidades rurales pobres y urbano-marginales, niños y niñas de la calle y en abandono y a la población migrante, en su mayoría nicaragüenses.

Estas medidas de apoyo se han operacionalizado en una serie de programas y proyectos: algunos que son de carácter universal (servicios que se prestan a todos los estudiantes), pero la mayoría son focalizados hacia la población con más carencias.

En este contexto, existen dentro del Ministerio de Educación Pública los denominados programas de equidad que permiten otorgar becas y subsidios a los estudiantes de bajos recursos económicos, transporte en zonas de difícil acceso, servicios de alimentación en los comedores escolares, carné estudiantil del Seguro Social, transporte de estudiantes (de secundaria y con discapacidad) y libros de texto. Todo ello, con el objetivo primordial de retener a los niños y jóvenes dentro del sistema educativo.

Para ello, en el 2006, se creó la nueva Dirección de Programas de Equidad como responsable de administrar todos estos programas. A esta nueva estructura se le dotó de mayores recursos, tanto presupuestarios como operativos. Dentro de estos últimos resaltan el diseño de modelos de costos para cada uno de los programas, así como el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los comedores estudiantiles.

Uno de los programas más exitosos son las becas y transferencias monetarias condicionadas. Estas son administradas por dos instancias: el Fondo Nacional de Becas (Fonabe)² y el programa

2 Fonabe es un órgano de máxima desconcentración, con personería jurídica instrumental y adscrito al MEP con el fin de apoyar a estudiantes de bajos recursos económicos para que se mantengan en el sistema educativo y concluyan sus estudios. Fonabe ejecuta actualmente cuatro programas que abarcan desde la formación temprana en preescolar, hasta la educación superior universitaria.

Avancemos, gerenciado a partir del 2009 por el IMAS con financiamiento del MEP y de Fodesaf. Estas transferencias monetarias mensuales se dan a estudiantes de preescolar, primaria, secundaria y enseñanza especial, que están en condiciones de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.

El transporte de estudiantes es un aporte económico para quienes viven a una distancia mayor o igual a tres kilómetros del centro educativo y se otorgan a Estas becas a estudiantes de primaria y secundaria de zonas rurales.

Existen otros proyectos específicos de becas y apoyo para jóvenes madres y padres, niñez y adolescentes en riesgo social, estudiantes con necesidades educativas especiales, población indígena y para estudiantes de educación abierta, programas educativos de adaptación social y atención prioritaria a estudiantes afectados por desastres naturales, como sucedió con las víctimas del terremoto de Cinchona, en enero de 2009.

En cuanto a la distribución geográfica de las becas destaca el hecho de que la mayor cantidad relativa de ellas se concentra en las provincias costeras de Puntarenas, Limón y Guanacaste con porcentajes del 25, 24 y 21%, respectivamente. Destaca, también, que el 56% de las y los beneficiarios se concentren en zonas rurales del país, y el 44% en segmentos urbanos de alta vulnerabilidad social.

Un logro significativo, en esta materia, está asociado a la disminución de cinco puntos porcentuales en la cantidad jóvenes con edades entre los 13 y los 17 años que trabajan, así como al aumento de siete puntos en el número de jóvenes dedicados, exclusivamente al estudio.

En cuanto al presupuesto del programa de equidad en transporte estudiantil, este pasó de ₡11 300 millones en 2006 a ₡18 290 millones en 2010 para un crecimiento del 74%. Respecto al número de beneficiarios, este pasó de 70 000 en 2006 a casi 85 000 en 2010 para un crecimiento cercano al 20%.

Con respecto al programa de Alimentación y Nutrición, este se convirtió –a partir de 2006– en una de las prioridades del MEP y en uno los principales instrumentos para propiciar el acceso y la equidad educativa de los sectores de mayor vulnerabilidad y riesgo psicosocial, incluidos todos los centros educativos de las comunidades indígenas que tuvieron escasa cobertura antes de aquel año, así como las escuelas unidocentes.

Este programa está orientado, especialmente, a estudiantes de educación primaria, quienes en el 2010 representan casi el 85% de un total de beneficiarios que supera los 620 mil niños, niñas y jóvenes, y se brinda bajo diversas modalidades: subsidios para la compra de alimentos, para la contratación de trabajadoras, para equipar y dar mantenimiento a los comedores. Contempla, asimismo, la dotación de materiales didácticos y la capacitación a través del INA para cocineras y funcionarios de los comedores de los centros educativos incluidos en el programa.

Los recursos destinados a este programa casi se cuadruplicaron entre 2006 y 2010 pues pasaron de ¢11 000 millones a ¢42 000 millones, mientras que el número de beneficiarios aumentó en casi 40 mil durante el mismo periodo a raíz de la inclusión de los centros educativos indígenas y las escuelas unidocentes. Los beneficiarios pasaron de 582 000 en el 2006 a 620 000 en el 2010.

Con respecto a la atención educativa para niños y niñas en situación de riesgo social, los esfuerzos se han concentrado en ofrecerles modalidades de educación no formal. Algunos de estos programas son: Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Vida en las Comunidades Urbanas de Atención Prioritaria (Promecum), Programa de Aula Abierta y el Programa Nuevas Oportunidades para Jóvenes.

En relación con la educación de jóvenes y adultos, que no concluyeron su enseñanza primaria (I y II ciclos), el MEP ha utilizado la modalidad de educación abierta donde el estudiante se prepara por su propia cuenta o mediante proyectos que promueve el MEP. Para aquellos jóvenes y adultos que no han podido concluir el tercer ciclo de la educación general básica, se ha creado el III ciclo de educación general básica abierta, donde el estudiante se va preparando, según le convenga, tomando en cuenta el tiempo disponible y capacidad. En estos casos, la cobertura es mínima.

Con respecto a la igualdad de oportunidades educativas de género: esta estrategia ha tenido avances importantes, ya que los porcentajes de matrícula en cuanto al género en las instituciones educativas en relación con la población total en edad escolar ha crecido significativamente.

Acerca de la educación indígena con la Creación del Departamento de Educación Indígena, en 1995, se ha incrementado la cobertura de lenguas maternas indígenas que pasó del 5 al 80%, al nombrarse maestros de lengua y cultura indígena. La cobertura de preescolar en estas zonas pasó del 0 al 25%, y se crearon colegios académicos en zonas indígenas, así como la modalidad de telesecundaria.

Con respecto a la articulación Educación y Trabajo, tanto el subsistema formal como el no formal, ofrecen opciones de formación para el trabajo. En el subsistema de educación formal se tienen los colegios académicos, en el III Ciclo de la Educación General Básica que imparten las asignaturas de artes industriales y educación para el hogar; y en los colegios nocturnos se imparte: inglés conversacional, computación, contabilidad, gestión empresarial, seguridad vial y técnicas de oficina; la educación técnica ofrece carreras profesionales de grado medio.

Como ejemplos de la educación no formal, están los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC) y los Centros Integrados de Educación Permanente (Cindea) que ofrecen aprendizajes útiles para la vida, y tiende a repartirse el trabajo mediante el desarrollo de cursos libres, de diferente duración y en respuesta a las demandas específicas de la población.

En cuanto a la Política Curricular se ha adecuando el currículo a las necesidades educativas de los estudiantes y se ha contextualizado a las características socioeconómicas, culturales y geográficas tanto del entorno nacional e internacional. Se busca formar un individuo conocedor de su propia cultura y con la capacidad de proyectarse a nivel internacional en un mundo cada vez más globalizados.

El enfoque propuesto de esta política curricular, incorporó expresiones culturales cotidianas, como un elemento fundamental para aumentar la pertinencia del currículo, sustentado en su propia cultura. El enfoque se enriqueció al incorporar fuentes filosóficas como el humanismo, el racionalismo y el constructivismo.

Sobre la educación en valores, el tema se constituyó en una área de atención prioritaria en la agenda de todas las Políticas Educativas de los diferentes gobiernos que han transitado es este período, dándole principal énfasis a la formación integral de valores, insertando las temáticas de los valores cívicos, morales, espirituales, estéticos, científicos, tecnológicos, políticos, religiosos, de los derechos humanos y de la democracia en los nuevos programas de estudio.

En los últimos cinco años, se han aprobado nuevos programas de estudio por parte del Consejo Superior de Educación (CSE), entre ellas se renovaron las propuestas curriculares de Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas y Educación Física; además, se introdujo la enseñanza de la Lógica en el currículo de Español para secundaria y el pensamiento científico por indagación en primero y segundo ciclos, estos últimos promovidos en el marco del programa "Ética, Estética y Ciudadanía".

También se aprobaron cuatro nuevos programas: de Educación para la Vida Cotidiana, Español para primer y segundo ciclos y Educación para la Afectividad y la Sexualidad, un tema que por años fue postergado y los nuevos programas de Música, Artes Plásticas y el programa de Estudios Sociales y Cívica para primaria y una reforma en el currículo de Matemática.

En relación con estos programas de equidad, se ha aumentado su cobertura, contribuyendo, de esta manera, al bienestar del estudiante y al mejoramiento de su rendimiento escolar. Sin embargo, sigue siendo necesario ampliar la cobertura y los montos de los subsidios, ya que siguen siendo insuficientes.

Con respecto a la cobertura educativa, Costa Rica ha experimentado avances muy significativos, registrando tasas en el año 2011 alrededor del 100% en I y II ciclos (primaria), del 86% (preescolar) y del 67,3% (secundaria).

Entre 2006 y 2009 la inversión social real por persona en educación creció un 7,2% por año. En septiembre de 2012, la Comisión de Ciencia, Tecnología y Educación de la Asamblea Legislativa dictaminó de modo afirmativo y unánime un proyecto de fideicomiso por 167,5 millones de dólares, para construir infraestructura educativa.

Discusión de los resultados de la política pública del MEP

Si bien es cierto que ha aumentado la cobertura educativa y se puede decir que hay universalización de educación primaria, quedan grandes problemas por resolver, especialmente lo que se refiere a la educación preescolar, la educación de adultos y la alfabetización, principalmente a los grupos más alejados del país.

Existe una gran brecha de desigualdad en la calidad y cobertura de la educación entre la zona urbana y la rural, y entre la pública y la privada. Esta brecha es generada por factores como: carencia de las condiciones mínimas de infraestructura, mobiliario, recursos tecnológicos, como computadoras y fotocopiadoras; escasez de materiales didácticos y de servicios públicos adecuados, dificultades de acceso a los centros de estudio, gran cantidad y diversidad de funciones administrativas que realizan los y las docentes rurales, y la percepción nacional sobre las y los docentes, en términos de "status" social, retribuciones salariales y sistema de pensiones.

Con respecto a los planes de estudio, existe una homogeneidad en los planteamientos educativos, desconociendo la diversidad social y las distintas formas de capital social y cultural y la exclusión que afecta a la población, en particular a aquellas personas en situación de pobreza, a los indígenas, los que viven en zonas rurales y las personas con necesidades especiales.

Los datos del IV Informe del Estado de la Educación (2013) muestran que las condiciones en las que se encuentra la educación secundaria se han llegado a convertir en un mecanismo de exclusión, porque la población adolescente al no poseer los recursos mínimos para permanecer dentro del sistema educativo, se incorpora a la Población Económicamente Activa (PEA), pero, en condiciones de desigualdad.

Para medir la calidad y pertinencia de la cobertura de la educación, el MEP utiliza las estadísticas de estudiantes matriculados, pero estos datos no garantizan la permanencia en el sistema educativo, ni su éxito escolar.

La evaluación que realiza el MEP, no es utilizada como instrumento para el mejoramiento continuo.

Aún no observa un compromiso por parte de los actores educativos (docentes y administrativos) en relación con una verdadera cultura de excelencia académica.

Según los informe de la Contraloría General de la República, existen problemas de gestión y falta de evaluación y seguimiento que afectan a los beneficiarios de los programas de becas.

En cuanto al financiamiento el equivalente al 8% del PIB, aún no se ha llegado a esta cifra como país, y es importante rescatar que el aumento en el recurso financiero, puede mejorar la cobertura, las condiciones de los centros educativos y la calidad de la educación.

La mayoría de las leyes educativas vigentes data de mediados del siglo pasado y requiere actualización. La misma Ley General de la Educación en sus fines no hace referencia a aspectos como la formación en diferentes áreas del saber; a la formación con base en las necesidades del país, a nivel regional y mundial; a la formación para la integración regional y la inclusión de minorías; a la formación para la defensa y protección del medio ambiente; a la formación para el fomento de la investigación; a la erradicación y lucha contra el analfabetismo, y no se establece la importancia de una educación en calidad.

Por lo tanto, si la educación es uno de los instrumentos fundamentales para la construcción de un desarrollo incluyente, se tienen que incluir otros fines.

Un fin social que consiste en hacer de la educación un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, crear nuevas oportunidades de ascenso social y suscitar la participación activa de todos en la solución solidaria de los problemas.

Un fin económico que consiste en que la educación permita que se cuente con los recursos humanos idóneos para elevar la competitividad y productividad de la economía nacional de manera que podamos integrar exitosamente en la economía mundial.

Un fin ético, para que la educación fortalezca aquellos valores y actitudes que le den a lo económico y lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y humanista.

Un fin ecológico, para que la educación promueva y reproduzca un desarrollo que armonice las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

Y un fin de calidad en la educación que garantice la igualdad de oportunidades de todos los niños y jóvenes que vivan en nuestro país, sin importar de dónde vengan.

A pesar de que el enfoque filosófico es determinante para la formación de personas integrales, en el sistema educativo no se trabaja con el sistema de formación en competencias, donde el saber, el saber hacer y el saber ser, son indispensables, dejando, en la actualidad, una formación dominada por la corriente positivista, principalmente, en la evaluación de conocimientos, y dando énfasis al coeficiente intelectual.

El IV Informe del Estado de la Educación (2013) deja claro que la desigualdad es el principal reto del sistema educativo, ya que las brechas entre grupos de diferente condición social son altas y aún no se logran las metas en cobertura. La exclusión educativa se redujo en 2012, pero se mantuvo por encima del 15% en séptimo año y de cada mil estudiantes, 388 han sufrido algún acto violento en el último año y 92 son víctimas frecuentes, es decir, experimentan agresiones de sus compañeros.

El mismo informe menciona que el desafío más difícil que enfrenta la educación costarricense, es el reto de la calidad de su cuerpo docente; y lo asocia con las herramientas de contratación, evaluación y gestión de los recursos humanos a que está sometido el MEP, y que, claramente atentan contra la calidad educativa; y con la diversa calidad de la formación que brindan las diversas escuelas y facultades de educación que existen hoy en el país.

De todo lo anterior, puede concluirse que la educación como instrumento eficiente y eficaz de movilidad social, que contribuya a paliar la brecha que existe entre las clases sociales, y a pesar de que se diga que la educación es “gratuita y costeada por el Estado”, el contexto sociopolítico, económico y cultural, actual no permite que se cumpla este principio.

Referencias

- 1) Asamblea Legislativa. (1949). *Constitución Política*. Documento en línea http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Documentos%20compartidos/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica.pdf
- 2) Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. París.
- 3) Programa Estado de la Nación.(2013). *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. San José
- 4) Trejos, J.D. y Murillo, D. (2013). *Índice de oportunidades educativas: un indicador resumen de la equidad en la educación*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación
- 5) Thoenig, JC. (1997) *Política pública y acción política* en *Gestión y Política Pública*. Vol VI, número 1. CIDE. México
- 6) *Página de internet consultada: www.mep.go.cr*