

C A R P E T A D E P R E N S A



Estado de la Educación

2 0 2 1





Edición periodística:

María Laura Brenes Mata

Edición técnica:

Katherine Barquero Mejía

Vera Brenes Solano

Valeria Lentini Gilli

Jennyfer León Mena

Dagoberto Murillo Delgado

Marcela Román Forastelli,

Isabel Román Vega

Corrección de estilo:

Ariana Alpízar Lobo

Diseño y diagramación:

Ingenio, Arte y Comunicación, S.A.

Índice

Educación preescolar, general básica y diversificada 4

Pandemia encontró al sistema educativo en un contexto adverso con importantes desafíos sin resolver 5

Pandemia profundizó rezagos en el aprendizaje de Matemáticas en todos los niveles 9

Brechas tecnológicas y sociales agudizadas por pandemia generan nueva forma de exclusión educativa 13

Hábitos y actitudes deficientes de lectura en estudiantes causan bajo desempeño de competencia lectora 17

Estudiantes de primaria solo recibieron mitad del programa de estudios de Español durante primer año de pandemia 21

Mejorar prácticas docentes poco efectivas es clave para fortalecer competencias lectoras del estudiantado 25

Competencias digitales docentes se ubican en niveles iniciales 29

Docentes de secundaria, educación abierta y técnica están mejor preparados en uso de las TIC 33

Edad, experiencia y agrado por las TIC inciden en niveles altos de competencias digitales en docentes 35

Debilidades en formación inicial limitan liderazgo pedagógico requerido por sistema educativo 37

Rotación de personal en centros educativos limita el desarrollo de proyectos institucionales 41

Personas directoras dan prioridad a funciones administrativas en medio de la pandemia 43

Educación Universitaria y Para-universitaria 46

Respuesta oportuna de universidades ante pandemia evidencia su rápida capacidad de adaptación 47

Estancamiento en cobertura de educación superior incrementaría problemas de inclusión social y productividad 51

Pandemia agudizó problemas de sostenibilidad financiera de las universidades públicas 55

Educación Preescolar, General Básica y Diversificada





Pandemia encontró al sistema educativo en un contexto adverso con importantes desafíos sin resolver

- En 2020, menos del 60% de las personas con edades entre 18 y 22 años finalizó la secundaria.
- Un grupo importante de estudiantes que culminó la secundaria presentó debilidades en el desarrollo de competencias para insertarse con éxito en la sociedad del conocimiento.

Ver más información en el Capítulo 02 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

La pandemia del covid-19 llegó al país a inicios del 2020 y encontró al sistema educativo en medio de un contexto adverso, con importantes desafíos que aún no habían sido resueltos en cuanto a acceso, equidad, eficiencia y la calidad de sus servicios, según indica el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

Condiciones adversas

El contexto adverso que enfrenta la educación preescolar, general básica y diversificada se caracteriza por dos condiciones preocupantes: por un lado, el agotamiento del denominado bono demográfico (cuando la población económicamente activa es mayor que la dependiente), con profundas implicaciones sobre la educación y el desarrollo del país; donde las generaciones de jóvenes, cada vez más pequeñas, deberán sostener a una creciente población envejecida en el futuro. Lo anterior exige mejoras rápidas y generalizadas en las oportunidades educativas, pues Costa Rica tendrá que enfrentar sus necesidades de desarrollo con menos personas jóvenes, quienes requerirán una mejor capacitación y formación para insertarse con ventaja en la vida económica y social del país.

Por otro lado, una segunda condición adversa que afecta al sistema educativo se relaciona con el agravamiento de la crisis en las finanzas públicas y las políticas restrictivas implementadas para atenderla, las cuales reducen de manera considerable la capacidad del país para sostener y, eventualmente, aumentar la inversión educativa.

La inversión pública en educación llegó al fin de una fase expansiva en el año 2018. Esta circunstancia puede afectar severamente las oportunidades educativas de las personas estudiantes en el futuro. En el 2020, el monto invertido en educación experimentó una caída de un 8% con respecto al año anterior; los rubros más afectados fueron las transferencias, la infraestructura y suministros. Por ejemplo, el Fodesaf, a través del cual se financia la atención de programas como Avancemos, Crecemos, becas de Fonabe, comedores escolares, CEN-Cinai y Red de Cuido, entre otros, mostró una caída del 7,8% en sus ingresos.

Ante la crisis sanitaria actual, el financiamiento de programas de ayuda es de gran importancia, ya que el número de familias en condiciones de pobreza aumenta y la población que asiste al sistema educativo

muestra una alta vulnerabilidad social. Según datos de la Enaho, creció la cantidad de personas estudiantes en pobreza extrema, aproximadamente, pasó de 186 000, en 2019, a 297 000, en 2020, lo cual representa un incremento del 59%. Costa Rica, entonces, deberá invertir mejor sus recursos para garantizar el logro de los aprendizajes, sobre todo para quienes habitan en hogares con menos ingresos económicos, con menores niveles de instrucción y ubicados en zonas rurales.

¿Cómo estaba el sistema educativo previo a la pandemia?

Los hallazgos del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* señalan que, al iniciar la pandemia, la educación preescolar, general básica y diversificada tenía deudas pendientes en materia de cobertura, eficiencia y calidad, las cuales dificultaban alcanzar mayores avances en el aprendizaje de las personas estudiantes.

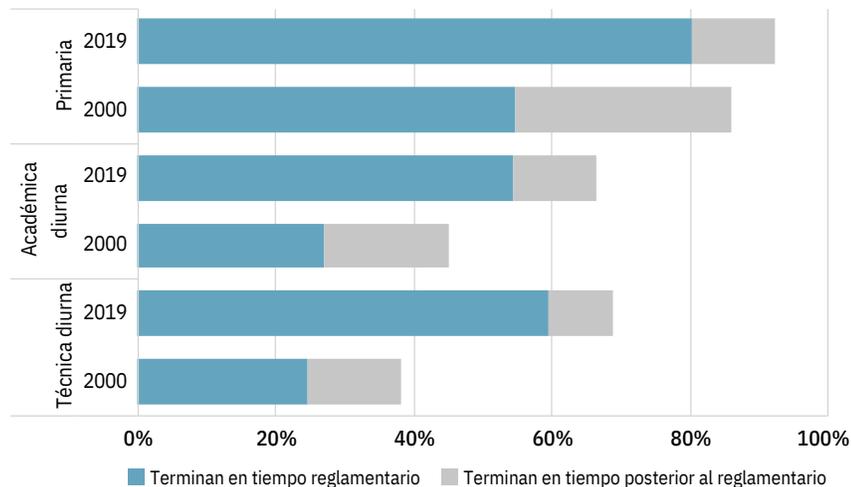
En acceso, la evolución desigual de las tasas netas de escolaridad de los distintos niveles demuestra la persistencia de los problemas

de discontinuidades entre los ciclos educativos y cuán lejos nos ubicamos de la aspiración de lograr la universalidad en la educación. En el caso de la secundaria, pese a las mejoras, los niveles alcanzados en los últimos veinte años son insuficientes. Solo el 75% de las personas estudiantes en el tercer ciclo y el 54% en la educación diversificada estaban dentro del rango de edad oficial del MEP en 2020: 12 a 14 años y 15 a 16 años, respectivamente.

Ciclos escolares sin culminar en el tiempo establecido

Otro de los problemas no resueltos antes de la pandemia es la eficiencia interna. El Informe ha señalado que existen fenómenos originados en la primaria que se agravan en la secundaria, tal es el caso de la repitencia, exclusión, sobreedad, logro educativo, entre otros. Por ejemplo, los resultados muestran que aún persiste una cantidad importante de personas que no logra finalizar cada nivel en el tiempo reglamentario establecido. En primaria, solo ocho de cada diez culminan la etapa en los seis años establecidos para este fin.

Porcentaje de estudiantes que finaliza la primaria y la secundaria



En primaria, solo ocho de cada diez culminan la etapa en los seis años establecidos para este fin. Sin embargo, es preocupante que en la secundaria, académica y técnica tradicional, el porcentaje que finaliza en el tiempo reglamentario es inferior al 60%.

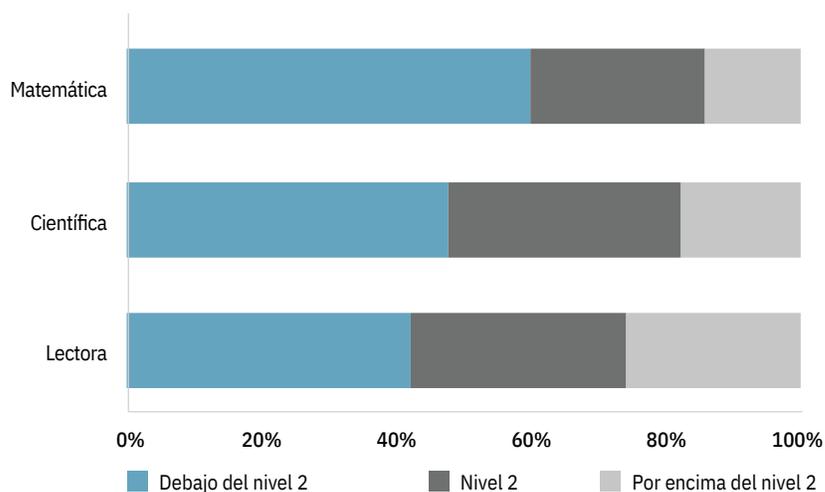
La encuesta de hogares realizada por el INEC, una fuente de información complementaria a los registros administrativos del MEP, evidencia que menos del 60% de las personas con edades entre los 18 y 22 años señala haber finalizado la secundaria. Este porcentaje se ubica por debajo del 50% cuando se trata de población que proviene de hogares con climas educativos bajos.

Aprendizajes y habilidades sin avances

Otro de los problemas, igualmente considerable, es el relacionado con el débil desarrollo de las habilidades de las personas estudiantes para insertarse de manera exitosa en la sociedad del conocimiento, tal y como lo muestran los bajos resultados obtenidos por el estudiantado costarricense en las pruebas PISA.

El desafío del país por alcanzar mejoras sustantivas en los resultados que se obtienen en estas pruebas sigue pendiente. El desempeño general de las personas estudiantes de 15 años que participan en PISA es aún relativamente bajo, sobre todo en alfabetización matemática, en la cual el 60% de la muestra está por debajo del nivel 2 (el mínimo para insertarse con éxito en la sociedad del conocimiento).

Distribución de estudiantes en PISA 2018 según los niveles de desempeño^{a/}



a/ Estas pruebas contemplan seis niveles de desempeño, no obstante, aquí se presentan de una forma agrupada.

Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Murillo, 2021, con datos de OCDE, 2019.





Pandemia profundizó rezagos en el aprendizaje de Matemáticas en todos los niveles

- Acumulación de lecciones perdidas por huelga y pandemia equivale, en un año lectivo regular, a un 80% en primaria y un 72% en secundaria.
- País retrocedería hasta 30 puntos en las pruebas PISA si no revierte los rezagos de aprendizaje en Matemáticas.

Ver más información en el Capítulo 02 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

Los principales hallazgos del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* revelan que la pandemia del covid-19 afectó fuertemente áreas esenciales, como las Matemáticas, lo cual ha provocado importantes rezagos acumulados en el aprendizaje del estudiantado de primaria y secundaria. Para el 2020, en promedio se redujo cerca del 50% de los contenidos estipulados en el programa de estudios.

El efecto más significativo de la pandemia fue el cierre total de los centros educativos en el 2020, de hecho, ha sido el más prolongado de la historia reciente y uno de los más largos del mundo. Este cierre afectó a más de un millón de personas estudiantes y cerca de 92.000 docentes en todos los niveles preuniversitarios. Dicha suspensión se suma a intermisiones previas del ciclo lectivo que tuvieron lugar en el 2018 y el 2019, debido a las huelgas docentes y estudiantiles, lo cual crea un ciclo de interrupciones en los servicios del sistema educativo.

Durante el 2020, solo un 13% de las lecciones se desarrolló presencialmente y el 87% restante se impartió mediante la educación remota. En agosto de ese año, después de un período de incertidumbre, el MEP indicó que no se regresaría a la

presencialidad, lo cual dejó menos de cuatro meses disponibles para que el profesorado impartiera los contenidos de los programas de estudios priorizados por el MEP. Para el 2021, las clases reiniciaron bajo una modalidad denominada “educación combinada”, que mezcla clases a distancia con clases presenciales; sin embargo, luego se suspendieron nuevamente las lecciones, entre el 24 de mayo y el 9 de julio.

Diversas organizaciones mundiales han alertado sobre las repercusiones negativas asociadas a cierres prolongados de los centros educativos, entre ellas destacan las significativas pérdidas de aprendizaje, aumentos de la exclusión educativa y la afectación a las poblaciones más vulnerables: estudiantes con desventajas socioeconómicas, necesidades especiales, con sobreedad, migrantes, indígenas, entre otros.

Acumulación de lecciones perdidas por huelga y pandemia

Katherine Barquero Mejías, investigadora del Informe, añadió que casi 4 años seguidos con interrupciones constantes en el sistema

Esquema de interrupciones del ciclo lectivo en el período 2018-2021, según motivo y duración

Interrupciones del ciclo educativo



Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Alfaro, 2021.

educativo profundizaron los problemas de aprendizaje del estudiantado, especialmente en áreas claves como Matemáticas.

Por su parte, un estudio especial, llevado a cabo para el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*, identificó una significativa contracción de aprendizajes en Matemáticas, en una generación de estudiantes que ya venía acumulando rezagos educativos debido a la pérdida de lecciones en los últimos años.

Los hallazgos del estudio mostraron que, en el 2020, las plantillas de aprendizaje

base (PAB) apenas abarcaron, en promedio, el 52% de las habilidades matemáticas propuestas en los programas de estudio de primaria y un 54% para el caso de secundaria. Esta situación se agrava al considerar que, durante el 2018, tampoco se pudieron incluir todas las lecciones, con un porcentaje de afectación del 68% y 78%, respectivamente. De manera conjunta, ambas coyunturas acumulan una pérdida promedio equivalente al 80% de un año lectivo regular, es decir, 125 lecciones de un total de 157 para primaria; y de un 72% para secundaria, 88 lecciones de un total de 128.

Carencia de bases matemáticas sólidas para ingresar a la universidad

La pérdida de lecciones de Matemáticas durante el año 2020 conllevó a que la población estudiantil de primaria no desarrollara las bases requeridas para avanzar con éxito en su trayectoria escolar. En primer y segundo grado no se cubrió cerca del 45% de la materia, años claves para la formación matemática, pues en estos se obtienen las habilidades que permiten el desarrollo de nuevos conocimientos. La pandemia también produjo vacíos importantes en el desarrollo de habilidades vinculadas a las áreas de medidas, estadística y probabilidad y geometría, particularmente las dos últimas estuvieron ausentes.

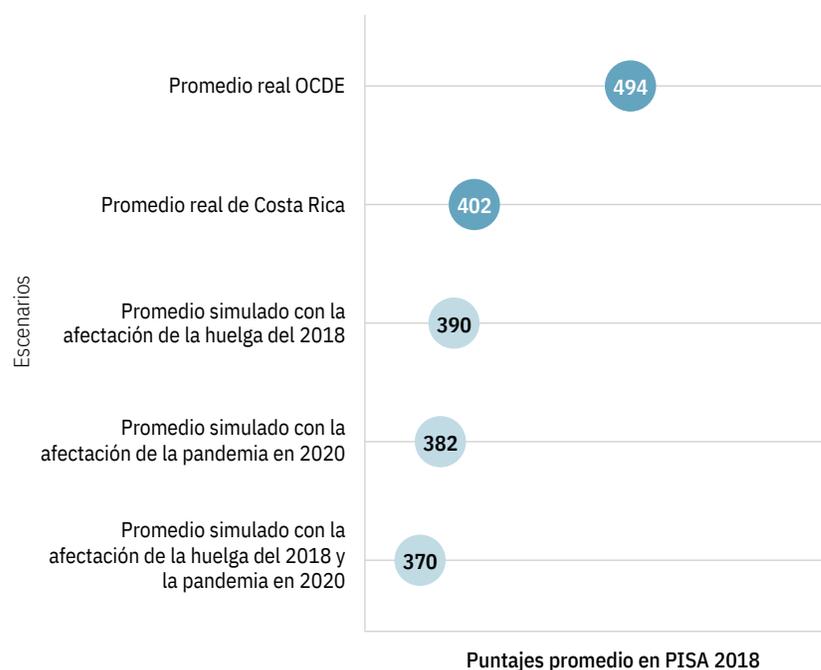
En secundaria, se destaca que el estudiantado no posee bases matemáticas sólidas

para ingresar a la universidad. La población del tercer ciclo sufrió la mayor contracción de los aprendizajes, particularmente en octavo y noveno año, pues solo se abarcaron el 37% y el 41% de las habilidades esperadas para esos años. En el ciclo diversificado, que comprende décimo y undécimo año de secundaria, las personas estudiantes desarrollan las habilidades que requieren para proseguir con sus estudios superiores. A pesar de que es el ciclo educativo en el que hubo mayor cobertura de la secundaria, en décimo año solamente se trabajó el 68% de las habilidades contempladas en el programa de estudios y, en undécimo año, solo el 61%.

Urge revertir los rezagos de aprendizaje

Antes de la huelga de educadores (en 2018) y la pandemia, la población estudiantil en Costa Rica ya reportaba bajos logros de

Puntajes promedios de los estudiantes en la evaluación de la competencia matemática en PISA 2018, según distintos escenarios^{a/}



a/ Los escenarios se construyen bajo el criterio de OCDE, el cual señala que 40 puntos en las pruebas PISA son equivalentes al aprendizaje recibido en un año escolar. Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Barquero, 2021b, con datos de PISA 2018.

aprendizaje en Matemáticas. En efecto, la evaluación de la competencia matemática en las pruebas PISA reporta el menor puntaje promedio y la mayor concentración de estudiantes en los niveles de desempeño más bajos (cerca del 85%).

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* creó tres escenarios, con el objetivo de cuantificar el efecto de la pérdida de lecciones, a causa de ambas coyunturas, sobre los puntajes en PISA. El primero contempla la estimación acerca de cuánto variaría el puntaje en la evaluación de la competencia matemática al considerar, solamente, la afectación de la huelga del 2018, cuando, en promedio, se perdió el 30% de las lecciones de un año lectivo regular. El segundo toma en cuenta el

efecto del primer año de la pandemia, el cual implicó una pérdida en promedio del 50% de las lecciones en un año. Finalmente, un último escenario considera los efectos acumulados de ambos eventos, es decir, una pérdida cercana al 80%.

Los resultados obtenidos evidencian una pérdida significativa en la competencia matemática. En el primer escenario, el país descendería cerca de 12 puntos con respecto a lo obtenido en la última evaluación del 2018; en el segundo, bajaría hasta 20 puntos; mientras que, en el último caso, descendería hasta 32 puntos. Lo anterior refleja la necesidad impostergable de atender los rezagos de aprendizaje ocasionados por ambas coyunturas en esta generación de estudiantes.



Brechas tecnológicas y sociales agudizadas por pandemia generan nueva forma de exclusión educativa

- Cerca de un 40% de las personas estudiantes no tuvo condiciones adecuadas de conectividad y acceso a recursos tecnológicos durante la pandemia.
- Surgen “estudiantes desconectados”, quienes formalmente permanecen en el sistema, pero sin las condiciones necesarias para tener continuidad en el desarrollo de procesos de aprendizaje de calidad.

Ver más información en el Capítulo 02 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

Según señala el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*, la pandemia agudizó las brechas tecnológicas y sociales en detrimento de las poblaciones más vulnerables. Lo anterior ha generado limitaciones de conectividad y de acceso a recursos, lo cual propicia una nueva forma de exclusión educativa en el país.

Las disrupciones sobre el sistema educativo, a causa de la pandemia, no afectaron a toda la población por igual; antes bien, estuvieron determinadas por condiciones sociales, económicas y por el capital cultural¹ de los hogares. Los cambios en el proceso de enseñanza volvieron indispensable el acceso a bienes y servicios tecnológicos, para dar continuidad al proceso educativo.

Brechas sociales y tecnológicas

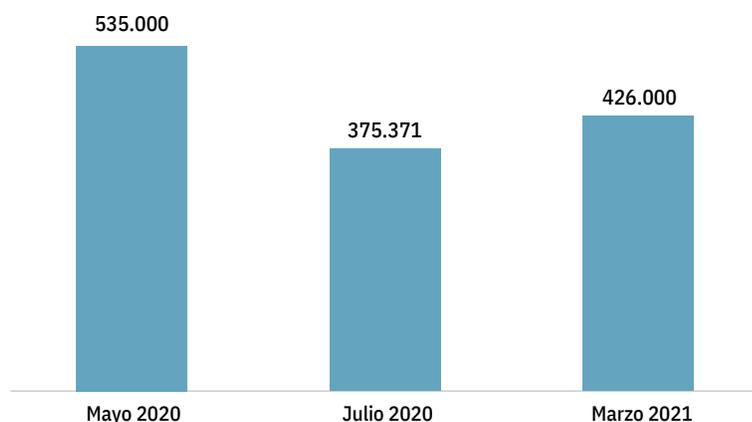
Un análisis realizado para este Informe demostró que las familias con menores recursos económicos presentaron mayores

dificultades para acceder a una educación remota de calidad, con respecto a sus pares con mejores condiciones. Las personas que pertenecen a los quintiles de ingreso más bajos tienen más problemas de acceso y peores condiciones para recibir educación remota.

Una de las mayores desigualdades se encuentra en la calidad del internet y el acceso a recursos electrónicos. En el año 2020, mientras que el 78% de las personas estudiantes de 5 a 18 años, pertenecientes al quintil de mayor ingreso, tenían acceso a una buena conectividad, entre los del primer quintil ese porcentaje se reducía al 40%; otro 40% solo tenía conexión a internet por celular; y un 13% no tenía ningún tipo de conexión. Lo anterior se agrava al considerar que los hogares con climas educativos bajos tienen menores posibilidades para apoyar el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas. Además, las brechas entre la educación pública y privada se incrementaron, debido a que el 99% de la población estudiantil

1/ Capital cultural: Incluye la tenencia de libros, espacios adecuados para estudiar y medios electrónicos asociados: computadoras, televisión por cable, entre otros. De acuerdo con la literatura, es importante porque las personas lectoras requieren tener acceso y estar expuestas a los diferentes formatos de textos para mejorar sus desempeños lectores.

Cantidad de estudiantes sin conectividad o con problemas de acceso a recursos tecnológicos, según distintas mediciones. 2020-2021



Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación, 2021*, a partir de Barquero, 2021 con datos de MEP (2020) y MEP (2021).

proveniente de estos hogares asiste a los centros educativos públicos.

Ahora bien, las brechas digitales, que salieron a la luz con la pandemia, también tienen un fuerte componente territorial. En la Región Central, cerca del 64% de la población de 5 a 18 años, que asiste a la educación formal, tenía conexión a internet de buena calidad (por fibra óptica o cable coaxial); en contraste, en regiones como la Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte, entre el 49% y el 54% tiene conexión por medio del teléfono celular. Además, se suman las debilidades correspondientes al acceso a equipo de cómputo. En ese sentido, durante el primer semestre del 2020, las personas estudiantes sin computadora en sus hogares no pudieron usar dicho recurso tecnológico, debido a que su única posibilidad de hacerlo era en los centros educativos, opción cancelada debido al cierre de estos.

Surge una nueva forma de exclusión educativa

Como se mencionó previamente, las brechas sociales, los problemas de conectividad y el acceso a recursos tecnológicos, que se profundizaron y salieron a la luz con la pandemia, propiciaron una nueva forma de exclusión educativa, la cual afecta sobre todo a la población estudiantil en condiciones de vulnerabilidad.

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* destaca que, desde el inicio de la pandemia, el MEP, a través de diferentes mediciones, identificó una importante cantidad de estudiantes sin acceso a internet o con problemas de acceso a dispositivos electrónicos. La población estudiantil en esta situación ha variado desde que inició la crisis sanitaria, pero, en promedio, representa cerca del 40% del total. Para estas personas, la permanencia no es suficiente porque no les garantiza el ejercicio pleno de su derecho a la educación.

Esta nueva condición, calificada como “vulnerabilidad tecnológica”, obliga al MEP a examinar con detenimiento la manera en que puede medirse la exclusión educativa durante el período de pandemia, puesto que los indicadores tradicionales no capturan esta realidad. Según las mediciones del MEP, el porcentaje de exclusión estudiantil del año 2020 se redujo de manera significativa, tanto en primaria como en secundaria, con respecto a años anteriores; sin embargo, estos improbables resultados, vistas las condiciones de acceso al servicio educativo analizadas anteriormente, se explican en buena parte por los ajustes y cambios en la evaluación aplicados durante la pandemia, los cuales permitieron alcanzar los niveles más altos de promoción estudiantil.

También, el Informe alerta sobre una situación delicada para los próximos años,

debido a tres factores que pueden incidir en que se vuelva a los niveles de exclusión tradicionales registrados en el periodo preandémico, cuando cerca de 24 017 estudiantes en edad de asistir al sistema estaban fuera de este, o se experimenten abruptos incrementos en los indicadores: un sistema educativo con personas estudiantes poco preparadas para avanzar hacia niveles superiores, debido a los rezagos de aprendizaje acumulados entre 2018 y 2020; la persistencia de la brecha digital y la falta de acceso a dispositivos y conectividad, que el país sigue sin resolver; y el incremento en los niveles de pobreza que experimentó Costa Rica durante el 2020.

En el último aspecto, de acuerdo con el INEC, la pobreza de los hogares a nivel nacional pasó de 21%, en 2019, a 26,2%, en 2020, ello se tradujo en un aumento de la población estudiantil en condiciones de pobreza que asistía a la educación preescolar,

básica y diversificada. Al observarlo por nivel educativo, la mayor incidencia se dio en la educación primaria y secundaria, alrededor del 44% y 40% de la población estudiantil en esos niveles se encontraba en condición de pobreza.

Para el estudio, se construyó un perfil de personas estudiantes con edades de asistir a la secundaria (12 a 18 años) y con mayores y menores posibilidades de ser excluidas del sistema educativo en el año lectivo siguiente al que cursaban en cada caso. Se evidencia que tener más de 15 años y ser hombre se asocia a un mayor riesgo de exclusión educativa. En esta condición, también se encuentran estudiantes provenientes de hogares que, durante el período analizado, cayeron en pobreza en algún momento, la madre tiene baja escolaridad, o bien, cuentan con menos acceso a recursos tecnológicos y conectividad a internet.

Perfil de los estudiantes entre 12 a 18 años, según probabilidad de exclusión educativa

Factor	Mayor probabilidad de exclusión	Menor probabilidad de exclusión
Características del estudiante	Tiene más de 15 años Es hombre	Tiene menos de 15 años Es mujer
Características del hogar	Su madre tiene baja escolaridad No tiene internet en el hogar Reporta en promedio una menor cantidad de laptops en el hogar Su hogar cayó en condición de pobreza	Su madre tiene alta escolaridad Tiene internet en el hogar Reporta en promedio una mayor cantidad de laptops en el hogar Su hogar no cayó en condición de pobreza
Incentivos para estudiar	No tiene beca de Avancemos No tiene el beneficio de comedor escolar No tiene el beneficio de transporte estudiantil	Tiene beca de Avancemos Tiene el beneficio de comedor escolar Tiene el beneficio de transporte estudiantil

Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Mata *et al.*, 2021b.







Hábitos y actitudes deficientes de lectura en estudiantes causan bajo desempeño de competencia lectora

- 74% de estudiantes costarricenses que participaron en PISA 2018 se ubicó por debajo de los dos niveles de desempeño inferiores en competencia lectora.
- 62% de estudiantes reporta deficientes actitudes hacia la lectura: la mayoría considera que es una práctica obligatoria, no la contempla dentro de sus pasatiempos favoritos y tampoco intercambia experiencias sobre los libros que leen.

Ver más información en el Capítulo 03 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

El desempeño de las personas estudiantes en la competencia lectora evaluada en las pruebas PISA de la OCDE no ha registrado avances en los últimos diez años. El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* encontró que el principal factor que explica los bajos resultados académicos es: malos hábitos de lectura, así como el empleo de estrategias inadecuadas y actitudes deficientes hacia la lectura por parte del estudiantado.

Bajos resultados en PISA 2018

Los resultados de las pruebas PISA para Costa Rica son persistentemente malos. Al analizar las habilidades lectoras de las personas estudiantes, competencias de alta relevancia para el aprendizaje, se evidencia un desempeño muy preocupante. En específico, las pruebas realizadas en 2018 no registraron avances en los puntajes promedio obtenidos, con respecto al resto de participaciones que ha tenido el país desde 2009. El 74% de la población estudiantil se ubicó en los niveles más bajos de desempeño, es decir, al finalizar la Educación General Básica obligatoria, apenas han desarrollado las destrezas más básicas de lectura. Al

comparar los resultados obtenidos por Costa Rica, en relación con los países con mayor rendimiento y éxito educativo, se encuentra una diferencia hasta de 120 puntos. Es decir, antes de que la pandemia del covid-19 golpeará al sistema educativo costarricense, ya el país presentaba un escenario crítico en cuanto a los niveles de competencia lectora que alcanzan los jóvenes de 15 años.

Causas

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* identificó algunas de las principales causas que explican los bajos desempeños, en competencia lectora, obtenidos por las personas estudiantes que participaron en PISA 2018. Los hallazgos del estudio revelan que las mejoras en las competencias lectoras están condicionadas, fundamentalmente, por los hábitos, disposiciones y estrategias de lectura que el estudiantado adquiere durante su trayectoria escolar.

Se destaca que el efecto de las habilidades, disposiciones y estrategias de lectura sobre el desarrollo de la competencia lectora es, pues, directo y muy intenso. Lo anterior es especialmente preocupante porque, si la motivación hacia la lectura y el desarrollo de

estrategias para la comprensión lectora aún no están resueltos, los rezagos académicos futuros del estudiantado pueden profundizarse e impactar negativamente su desempeño en competencias como la matemática y científica.

Malos hábitos y estrategias inadecuadas

Los principales resultados del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* muestran que casi la mitad de las personas estudiantes (45%) indicó que muy rara vez o nunca leen libros. Poco más de una tercera parte (38%) de quienes sí lo hacen señaló leer con más frecuencia libros digitales o leer tanto libros físicos como en dispositivos electrónicos. Además, un 47% reportó no practicar la lectura por placer; y, dentro de la mitad de quienes leen por placer (53%), solo el 19% le dedica más de una hora al día.

Otro hallazgo importante es que la mayoría no utiliza estrategias de lectura adecuadas, aunque piensan que las que emplean son útiles para comprender, memorizar y resumir textos. El 54% consideró útil o muy útil el empleo de prácticas de lectura rápida, por ejemplo, concentrarse en las partes del texto que son fáciles de leer o realizar una lectura rápida del texto.

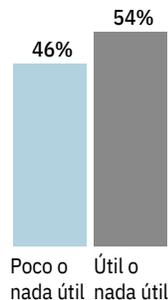
Actitudes deficientes hacia la lectura

Los resultados también indican que un 62%, casi dos terceras partes del estudiantado, se concentra en valores medios o bajos en su actitud hacia la lectura. La mayoría de estas personas está de acuerdo o completamente de acuerdo en considerar la lectura como una práctica obligatoria, no la contemplan dentro de sus pasatiempos favoritos y tampoco intercambian experiencias sobre los libros que leen. Pese a lo anterior, la mayor parte tiende a concentrarse en los valores más altos del índice de autoeficacia hacia la lectura; es decir, se consideran buenos lectores, lectores fluidos, capaces de entender textos difíciles, ya que no han presentado dificultades en el aprendizaje de la lectura, ni les parece difícil responder preguntas sobre un texto (64%).

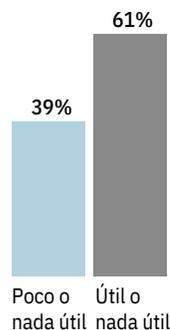
Además, se realizaron simulaciones para calcular el puntaje promedio que alcanzaría el estudiantado de los centros educativos públicos en la prueba de lectura de PISA 2018, si contaran con algunas características reportadas por quienes asisten a colegios privados, por ejemplo, mejores disposiciones hacia la lectura. En un primer escenario, se tomó como referencia el valor en los factores asociados al rendimiento de la

Porcentaje de estudiantes según la utilidad que le otorgan al empleo de prácticas inadecuadas para el desarrollo de estrategias de lectura, PISA 2018

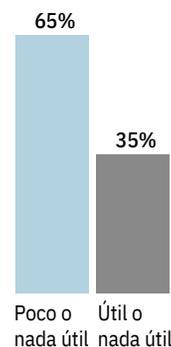
Estrategias para comprender y memorizar textos



Estrategias para resumir textos



Estrategias para detectar correos electrónicos falsos



competencia lectora, indicado por todas las personas estudiantes; posteriormente, en los índices relacionados con la autoeficacia y las estrategias de lectura, se sustituyeron dichos promedios por los reportados por quienes asisten a centros privados. Solo este cambio provocaría una mejora de 60 puntos en la prueba de competencia lectora, con respecto al puntaje real obtenido en PISA 2018.

Incidencia de competencia lectora sobre el aprendizaje

La investigadora Katherine Barquero Mejías indica que el Informe demuestra la rele-

vancia que posee la competencia lectora sobre otras áreas del aprendizaje, como la matemática, científica y el desarrollo de la competencia digital, ya que, sin mejoras en la lectura, no se verán avances en el rendimiento de estas otras disciplinas. Se enfatiza que la competencia digital está determinada por los hábitos, disposiciones y estrategias de lectura con la que cuenta el estudiantado. Igualmente, la competencia lectora no solo mejora los rendimientos en Ciencias y Matemáticas, también podría reducir las desigualdades socioeconómicas y de género que se han acentuado en los últimos años.







Estudiantes de primaria solo recibieron mitad del programa de estudios de Español durante primer año de pandemia

- Áreas de expresión y comprensión oral sufrieron las mayores reducciones de contenidos: solo se incluyó un 38% del plan de estudios en primer y segundo año; a partir del tercero, estuvo prácticamente ausente.
- En segundo y sexto año, se suprimió la mayor cantidad de contenidos: 62% y 57%, respectivamente. Estos son años escolares con importantes desafíos, altos niveles de repitencia y bajos desempeños en lectura.

Ver más información en el Capítulo 03 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

La pandemia del covid-19 llegó a agravar el contexto educativo que enfrentaba el país. Durante el 2020, en promedio, se redujo cerca del 50% del programa de estudios de Español en todos los años de primaria. Lo anterior afecta un aspecto fundamental: aprender la lectura y la escritura en edades tempranas.

Antes de la pandemia, el desempeño de las personas estudiantes en las competencias lectoras no era el óptimo; la situación se volvió más crítica cuando el sistema educativo costarricense cerró la modalidad presencial de educación ante la emergencia sanitaria. Este contexto obligó a adoptar otras medidas como la priorización de contenidos curriculares, lo cual afectó el cumplimiento de las metas educativas propuestas en los programas de estudio en el 2020.

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* realizó un estudio que permitió identificar nuevos rezagos generados en el marco de la pandemia. En efecto, los aprendizajes se redujeron significativamente en 2020 y se omitieron los contenidos difíciles de mediar en la modalidad de enseñanza a distancia, entre estos: los procesos de expresión y comprensión oral, la lectura diaria y el con-

secuente desarrollo de hábitos de lectura, profundizar en los procesos de comprensión de lectura y el gusto por la lectura como práctica cultural.

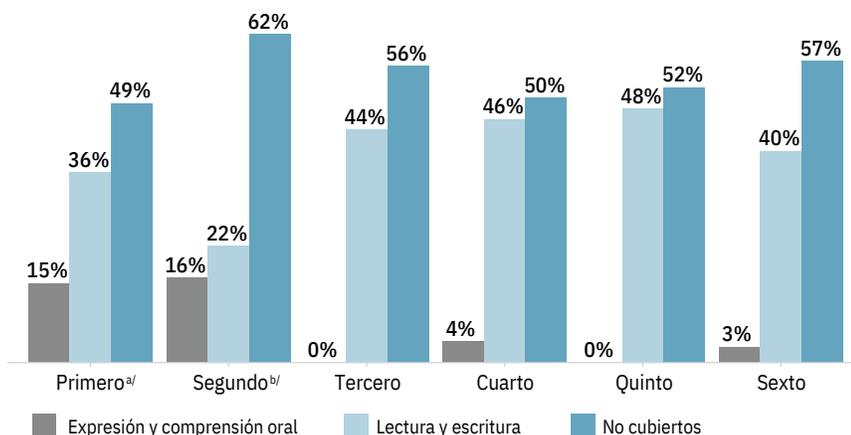
Abordaje de menos del 50% de los contenidos

Los hallazgos muestran que la priorización de contenidos, en el marco de la pandemia, implicó una gran contracción de los aprendizajes de Español en todos los años escolares durante el 2020, tal y como se mencionó previamente. En general, se abordó menos del 50% de los contenidos estipulados en los programas de estudio para primero y segundo ciclos del MEP.

Además, las mayores afectaciones se produjeron en segundo y sexto año, dos niveles escolares que presentan importantes desafíos: el primero registra los más altos grados de repitencia y, en el segundo, se presentan bajos desempeños en lectura al finalizar la escuela. No se cubrieron el 62% y el 57% de estos contenidos, respectivamente.

Katherine Barquero Mejías, investigadora del Informe, añadió que con el impacto de la pandemia y la reducción del currículo en Es-

Contenidos priorizados en las áreas de los programas de estudios de Español, según año de primaria. 2020



a/ Los contenidos de lectura y escritura para el primer año solo contemplan la I Unidad de lectoescritura del Programa de Estudios de Español para el primer ciclo.

b/ Los contenidos de lectura y escritura para el segundo año solo contemplan la II Unidad de lectoescritura del Programa de Estudios de Español para el segundo ciclo.

Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Barquero, 2021 con base en Murillo *et al.*, 2021.

pañol, los niveles de competencia lectora, ya deficientes en el estudiantado, se vieron aún más afectados en los primeros años educativos, los cuales son fundamentales; y que se deben reforzar con acciones específicas, ya que la lectura incide en el desempeño de otras competencias.

Habilidades más sacrificadas en pandemia

Los resultados del estudio también evidencian que, como respuesta a la pandemia, se dio una reducción parcial o total de las temáticas relacionadas con la comprensión y expresión oral, habilidades lingüísticas claves para aprender a leer. En primer y segundo grado, del total de contenidos (21) propuestos para la enseñanza de estas habilidades en el programa de estudios, solamente se contemplaron ocho (38%).

En tercer año y en el segundo ciclo de primaria, la priorización de estos contenidos estuvo prácticamente ausente. No se

incluyeron aquellos relacionados con la expresión y comunicación oral para tercero y quinto año y, en cuarto y sexto, solo se incorporó un contenido: la utilización de la expresión oral para captar el sentido global de los textos y la asociación entre lo escuchado y lo interpretado, respectivamente.

Se destaca que la reducción en estos contenidos es preocupante por dos razones principales: por una parte, son claves para desarrollar la competencia lectora que PISA evalúa; por otra, su falta de promoción es particularmente grave en niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad.

Estos hallazgos enfatizan que, de no tomarse medidas prontas y oportunas para nivelar los aprendizajes, su ausencia o poca presencia pone en riesgo el desarrollo lingüístico de las personas estudiantes y, además, incrementa la posibilidad de presentar dificultades para el aprendizaje de la lectura y escritura al entrar a secundaria y en el resto de su trayectoria educativa.

Incumplimiento de perfiles de salida

El Informe destaca que la reducción del currículo escolar en 2020 impidió el cumplimiento de los perfiles de salida al culminar la educación primaria. El sexto año constituye el cierre del ciclo escolar, se espera que los estudiantes que alcanzan este nivel en el área de lectura y escritura estén capacitados para continuar desarrollando sus hábitos lectores, tener una comprensión lectora eficaz, utilizar información de diferentes fuentes bibliográficas, valorar la lectura como fuente de aprendizaje, entre otros asuntos. Sin embargo, ese año

experimentó la mayor reducción del currículo escolar (solo se abarcó el 46% de los contenidos curriculares). Esta circunstancia impidió que las aspiraciones propuestas en el programa de estudios fueran una realidad, situación que pone en clara desventaja a los estudiantes que cursarán educación secundaria, donde se demandan niveles de lectura más complejos.

Las siguientes generaciones que culminarán la primaria y que actualmente cursan cuarto y quinto año requieren urgentemente estrategias de nivelación para cumplir con el perfil propuesto, de esa manera evitar interrupciones en su trayectoria escolar.







Mejorar prácticas docentes poco efectivas es clave para fortalecer competencias lectoras del estudiantado

- La calidad de la práctica docente es el factor más relevante para incidir de manera rápida y efectiva en el desempeño lector de las personas estudiantes.
- Personal docente en el país aplica pocas prácticas de enseñanza efectivas para lograr altos niveles de competencia lectora.

Ver más información en el Capítulo 03 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

Mejorar la mediación pedagógica docente es un desafío y un aspecto esencial para atender los malos hábitos y actitudes inadecuadas del estudiantado en torno a la lectura; de esa manera, fortalecer los bajos niveles de competencias lectoras que afectan a la población estudiantil, especialmente a quienes están en desventaja.

Otro elemento que es clave para desarrollar lectores competentes es el capital cultural con el que cuentan las personas estudiantes en sus casas. El concepto capital cultural¹ está asociado a la exposición de información y a las condiciones adecuadas para estudiar con las que cuentan las personas estudiantes en el hogar. Estudiantes con mayor exposición a capital cultural en sus hogares presentan mejores desempeños en lectura y esto, a su vez, repercute de manera indirecta en mayores aprendizajes en Ciencias, Matemáticas y en la competencia digital.

Importancia de la mediación docente

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* señala que la mediación pedagógica docente es uno de los principales factores que incide sobre el desarrollo de la competencia lectora y sobre el cual el sistema educativo puede actuar de manera efectiva y focalizada en el corto plazo, contrario a lo que sucede con el capital cultural que está determinado por las condiciones socioeconómicas que poseen las personas estudiantes en sus hogares. La mediación se considera fundamental para garantizar el aprovechamiento adecuado de los recursos educativos y para desarrollar el gusto, el interés y la motivación por la lectura. Se señala que estas variables son maleables, pueden cambiarse y ser mejoradas a partir de los procesos de enseñanza y prácticas de aula; un aspecto particularmente importante para

1/ Capital cultural: Incluye la tenencia de libros, espacios adecuados para estudiar y medios electrónicos asociados: computadoras, televisión por cable, entre otros. De acuerdo con la literatura, es importante porque las personas lectoras requieren tener acceso y estar expuestas a los diferentes formatos de textos para mejorar sus desempeños lectores.

un contexto educativo tan desigual como el que prevalece en las aulas costarricenses.

A pesar de la relevancia de una mediación adecuada, los hallazgos del Informe revelan que el personal docente en el país aplica pocas prácticas de enseñanza efectivas para lograr altos niveles de competencia lectora. Las personas docentes raramente piden a sus estudiantes leer textos complejos y

largos, una de las prácticas asociadas con el logro de altos niveles de comprensión lectora en estudios internacionales comparativos. Así, el 52% del estudiantado reportó leer obras literarias poco extensas y complejas (menos de cincuenta páginas) para la asignatura de Español y cerca del 30% indicó que las obras leídas tenían extensiones menores a diez páginas.

Prácticas pedagógicas efectivas para la enseñanza de la competencia lectora en la educación temprana y secundaria

Prácticas efectivas en educación temprana

- Atender de manera directa e inmediata si un estudiante presenta alguna dificultad específica.
- Promover la lectura independiente y discusiones participativas sobre los textos leídos juntos.
- Emplear la lectura en voz alta para fomentar la conceptualización de la letra impresa, aumentar el vocabulario, desarrollar conceptos sobre la sintaxis del lenguaje y motivar la lectura en general.
- Apoyar la lectura en voz alta con libros grandes que incluyan frases repetidas o conocidas por los lectores, para fomentar la lectura compartida en grupos de niños y la habilidad de predicción de textos.
- Acompañar la lectura en voz alta con el fomento de discusiones sobre lo que se ha leído.
- Incorporar estrategias para la comprensión lectora desde una etapa emergente inicial.
- Fomentar el empleo de estrategias que favorezcan la comprensión de textos.

Prácticas efectivas en educación secundaria

- Incluir la enseñanza de la lectura y escritura en toda las asignaturas.
- Ampliar el concepto del texto e incluir textos de internet, videos, películas y tipos impresos y no impresos.
- Los profesores, según su disciplina, deben servir como modelos para compartir las estrategias específicas de su disciplina a la hora de comprender y producir textos apropiados para su especialidad.
- Fomentar el empleo de estrategias que favorezcan la comprensión de textos.

El estudiantado reportó que los docentes emplearon, mayoritariamente, prácticas asociadas al enfoque tradicional en la enseñanza del Español. Así, en Costa Rica prevalecen los ejercicios relacionados con contestar preguntas sobre textos leídos (90%), enumerar y describir personajes principales (77%) y la escritura de resúmenes (70%) y textos (59%) a partir de lo leído. En cambio, a las prácticas relacionadas con el enfoque comunicativo de la enseñanza se les otorga menor importancia, en especial aquellas que se vinculan con la expresión oral, fomentar la discusión y comparar información.

Situación crítica

Los bajos niveles de desempeño presentados por el estudiantado, antes y durante la pandemia, las deficientes actitudes hacia la lectura y la poca exposición a materiales evidencian que las personas estudiantes costarricenses se encuentran en un nivel de lectura principiante.

Katherine Barquero Mejías, investigadora del Informe, enfatizó que esta situación es aún más crítica, ya que afecta con mayor peso a la población estudiantil en condiciones de desventaja en el aprendizaje de la lectura.

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* encontró que la incidencia de la mediación pedagógica sobre el desarrollo de habilidades lectoras es más significativa para los estudiantes hombres y para quienes residen en zonas rurales; personas que presentan recurrentemente asociaciones negativas con el rendimiento académico en lectura. Este hallazgo revela, además, el potencial que poseen las prácticas docentes para reducir las desigualdades en el sistema educativo y como garantes de igualdad de oportunidades para el aprendizaje en toda la población estudiantil.

Recursos educativos

Otro de los elementos claves para promover el desarrollo de personas lectoras avanzadas y alcanzar con éxito los objetivos del programa de estudio de Español en primaria es asegurar que el personal docente y el estudiantado cuenten con recursos educativos adecuados para su trabajo cotidiano, sea este presencial o a distancia. La mediación pedagógica docente difícilmente puede realizarse sin recursos de apoyo, ya que estos son las herramientas base, imprescindibles para impulsar sus acciones educativas.

Aunque los servicios de bibliotecas escolares son apoyos indispensables para mejorar las metas propuestas en las reformas curriculares, este servicio apenas cubre al 16% de los centros educativos de primaria. Este bajo porcentaje puede incidir de manera negativa en el desarrollo de hábitos lectores, ante la falta de las actividades y servicios que ofrecen las bibliotecas para el acceso a la información y el fomento de la lectura recreativa. Además, las direcciones regionales de la provincia de Heredia, Cartago, San José y Alajuela cuentan con 294 centros educativos del MEP con biblioteca escolar, a diferencia de otras direcciones regionales más alejadas, donde el número baja considerablemente. Lo anterior coloca en una posición desfavorable a la población estudiantil en condición de desventaja, quienes requieren ampliar el limitado acceso a la información.

En resumen, la mediación pedagógica, para desarrollar la competencia lectora estudiantil, podría haberse mejorado considerablemente si el MEP contara con recursos didácticos pertinentes y relevantes al tema para apoyar la tarea docente, pero esa no es la realidad. El sistema educativo, con más de una década de retraso, mantiene su deuda de elaborar recursos para la implementación efectiva de las numerosas reformas curriculares que se realizaron entre 2008 y 2018, con la destacable excepción de Matemáticas.







Competencias digitales docentes se ubican en niveles iniciales

- Un grupo de personas docentes, ubicadas en un nivel inicial con base en su desempeño, apenas empieza a conocer y emplear de manera precisa las tecnologías en sus actividades, sobre todo para uso personal.
- Seis de cada diez docentes no cuentan con preparación o capacitación para impartir cursos virtuales o a distancia, principalmente en los niveles de preescolar, primaria y educación especial.

Ver más información en el Capítulo 04 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

El cuerpo docente se ubica en niveles bajos de competencias digitales. En ese sentido, más de la mitad del profesorado no cuenta con formación especializada, ni capacitación en temas de educación remota o a distancia, mediante el uso de TIC, según investigaciones realizadas por el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

Las competencias digitales docentes se definen como aquellos conocimientos y habilidades en el uso de dispositivos y programas; la carga y descarga de archivos; la búsqueda, clasificación, integración y evaluación de información y recursos digitales; la navegación en entornos virtuales; y la comunicación por diferentes medios digitales, colocados al servicio de los procesos y funciones propios de la profesión docente (PEN, 2021).

Niveles educativos iniciales a cargo de docentes con menor formación

El reciente *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* destaca la importancia de desarrollar procesos de educación con

herramientas tecnológicas, ya porque son esenciales como instrumentos didácticos y pedagógicos, ya por la necesidad de prepararse en entornos reales, similares a los que enfrentan las personas estudiantes cada día. Con la llegada de la pandemia en el 2020 y el cierre de los centros educativos, se hicieron más evidentes los desafíos que enfrenta el sector educación en temas de digitalización de procesos pedagógicos y apoyo con tecnologías. Por lo anterior, el Informe llevó a cabo un análisis sobre las competencias digitales docentes como requisito para integrar las TIC en los procesos educativos. Se aplicaron dos instrumentos para recolectar los datos en línea sobre el profesorado del MEP, a inicios y finales del 2020.

Al analizar la formación del personal docente, se observan diferencias importantes en la preparación con la que cuentan, según el nivel que imparten. A mayo de 2020, seis de cada diez docentes señalaron que no contaban con preparación o capacitación para impartir cursos virtuales o a distancia. Estos son docentes que enseñan asignaturas en los niveles de primaria y educación especial; el porcentaje es ligeramente mayor entre los de preescolar.

Pocas herramientas digitales para transformar práctica pedagógica

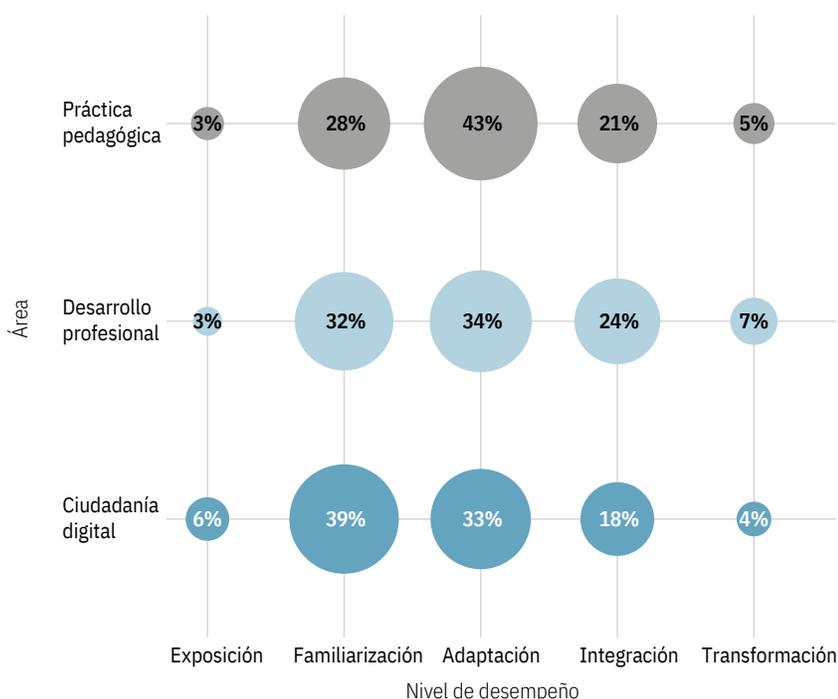
Los principales hallazgos del análisis confirman que los bajos niveles de formación inicial y de capacitación recibida se traducen directamente en bajos niveles de competencias digitales del profesorado en el sistema educativo público de Costa Rica. Esta es la principal conclusión que se genera de los datos arrojados por el instrumento de autoevaluación docente, aplicado a docentes de primaria y secundaria en noviembre de 2020, luego de varios meses de lecciones en forma remota por medio de plataformas digitales.

Este instrumento evalúa las competencias digitales en tres áreas generales: práctica pedagógica, desarrollo profesional y ciu-

dadanía digital, cada una cuenta con competencias específicas. Según las respuestas del profesorado y los puntajes obtenidos, se ubicaron en cinco niveles ascendentes: exposición, familiarización, adaptación, integración y transformación. En un nivel inicial están exposición y familiarización; en un intermedio está adaptación; y el avanzado contempla la integración y transformación.

Jennyfer León Mena, investigadora del Informe, añade que con la aplicación del instrumento se revela que las competencias de la mayoría del profesorado se encuentran en los niveles iniciales o intermedios. Lo anterior sugiere que las capacitaciones ofrecidas por el MEP, al inicio de la pandemia, favorecieron un uso más generalizado de las TIC y la exposición a nuevas formas de dar lecciones, pero no suplieron las necesidades de conocimiento sobre cómo utilizarlas con objetivos pedagógicos específicos.

Nivel de desempeño alcanzado por el personal docente, según área de competencia evaluada^{a/}. 2020 (porcentajes)



a/ El detalle de áreas de competencia y niveles de desempeño se detallan en el apartado de Fuentes y método.

Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de León y Gómez Campos, 2021b con datos de Zúñiga et al., 2021b.

Competencias en área pedagógica, ciudadanía digital y desarrollo profesional

En el manejo de las TIC, los datos muestran una concentración alta de docentes de primaria y secundaria que se ubican en niveles iniciales o intermedios, en las tres áreas evaluadas: práctica pedagógica, desarrollo profesional y ciudadanía digital, esta última con las mayores deficiencias. Las competencias específicas de práctica pedagógica, selección y creación de contenidos, uso crítico y seguro y autoevaluación y creación de comunidades profesionales presentan los niveles más bajos de dominio.

La información, además, revela que son pocas las personas que se ubican en los niveles extremos superiores o inferiores (entre 3% y un 7%). En efecto, pocas tienen bajo o nulo conocimiento sobre cómo usar las TIC

en su quehacer. Menos de un 10% incorpora las TIC cotidianamente en su práctica docente, ejerce constantemente la ciudadanía digital entre la comunidad educativa, está familiarizado con la formación en medios digitales y puede hasta generar material formativo e innovar con las tecnologías.

En las áreas pedagógica y de desarrollo profesional, las personas docentes se concentran sobre todo en el nivel de adaptación (43% y 34%, respectivamente), esto quiere decir que el uso de las TIC para apoyar la práctica pedagógica y el crecimiento profesional es frecuente y se identifica como recurso complementario. Por su parte, en el área de ciudadanía digital, el mayor grupo de docentes se concentra en el nivel de familiarización (39%), lo cual indica que el uso crítico, responsable y seguro de las TIC y la forma en la que pueden fortalecer la inclusión es incipiente; no se insta al estudiante a incorporarlo en sus prácticas diarias de aprendizaje.







Docentes de secundaria, educación abierta y técnica están mejor preparados en uso de las TIC

- Grupo de docentes con características y formación favorables para usar las TIC está conformado por jóvenes, hombres mayoritariamente, que imparten asignaturas técnicas o informática educativa en secundaria.
- Perfil de docentes con características favorables para desarrollar lecciones, por medio del uso oportuno de las TIC, agrupa entre un 23% y 27% del total.

Ver más información en el Capítulo 04 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

El nivel educativo que imparte el cuerpo docente y el tipo de formación inicial recibida en la universidad pueden favorecer el manejo de las TIC en los procesos pedagógicos. Hallazgos del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* revelan que, en educación secundaria para jóvenes y adultos, las opciones de educación técnica albergan más docentes preparados en el uso de estas tecnologías.

El Informe destaca que quienes trabajan en preescolar y primaria reciben formación generalista sin especialización por asignatura, mientras que aquellas personas que laboran en niveles superiores en secundaria, opciones técnicas o de educación abierta tienen una formación específica en el área o especialidad elegida. Esta diferencia puede favorecer los espacios de capacitación en temas de TIC o estrategias para educación virtual o a distancia.

Con la aplicación de instrumentos para la recolección de datos en línea, sobre el profesorado del MEP, se identificó un perfil de docentes con características favorables (altas competencias y formación para desarrollar lecciones con aprovechamiento oportuno de las TIC), el cual agrupa entre un 23% y

27% del total. Se trata de docentes que, en la universidad o en cursos de capacitación, se prepararon en temas de educación virtual. Quienes conforman este grupo imparten niveles de secundaria, educación para jóvenes y adultos o asignaturas específicas en áreas técnicas o informática, como se mencionó previamente.

Jennyfer León Mena, investigadora del Informe, reafirma que, en primaria y preescolar, el profesorado tiene conocimientos más generales; mientras que quienes laboran en secundaria poseen una preparación mucho más específica. Lo anterior puede contribuir a que se incluyan contenidos digitales o tecnológicos específicos de la asignatura en su formación universitaria.

Estos hallazgos evidencian que no todo el profesorado se encuentra en el peor escenario de bajas competencias digitales. En este sentido, hay luz en el camino: existe un grupo de docentes, ciertamente no mayoritario, que saben del tema y, por tanto, pueden apoyar los procesos de aprovechamiento de las TIC en las aulas, pues cuentan con la formación, las habilidades y las destrezas para ello.

Grupos de docentes según formación recibida

El Informe distingue tres grupos de docentes: quienes tienen formación en herramientas digitales (preparados), docentes sin formación (no preparados) y docentes con y sin formación (intermedios). El conglomerado de los no preparados es el más grande y agrupa graduados, principalmente, de universidades privadas; lo conforman más de la mitad de los docentes de preescolar, primaria y educación especial, así como una cuarta parte de secundaria. El grupo intermedio está compuesto por un 26% de la muestra, la mayoría imparte asignaturas básicas y técnicas en secundaria y tienen una formación mixta que combina universidades públicas y privadas. Por su parte, el tercer grupo corresponde al restante 27% de la muestra, distribuido en todos los niveles educativos; hay un porcentaje importante de docentes de educación abierta, la totalidad cuenta con formación en herramientas virtuales.

Distribución de los conglomerados de docentes, según formación recibida en TIC. 2020



Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de León y Gómez Campos, 2021a con datos de PEN-MEP, 2020.

Docentes con niveles avanzados en competencias digitales

Los datos anteriores reiteran que la formación tiene un importante efecto en el desarrollo de las competencias digitales del profesorado. Con la aplicación del instrumento de autoevaluación en noviembre de 2020, fue posible ir un paso más allá y determinar si esta se traduce en mejores competencias digitales. Según las competencias digitales evaluadas, el profesorado se ubica en tres grupos, según su nivel de desempeño: el grupo inicial, un 41% de la muestra, el intermedio con un 36% y el avanzado que concentra un 23% del profesorado de primaria y secundaria.

El grupo avanzado reporta un mayor agrado por usar las TIC, haber recibido capacitación y formación inicial en estas tecnologías y tener más años de emplearlas en su quehacer. Se trata de docentes con formaciones específicas, entre estos destacan quienes imparten informática educativa y las materias vinculadas a la especialidad comercial y servicios en los colegios técnicos. En este grupo hay mayor representación de hombres, docentes jóvenes de 40 años o menos y más del 70% reporta haber llevado cursos sobre TIC. El 93% indica que utiliza las tecnologías casi todos los días o todos los días para su labor docente.

En el otro extremo, se encuentran las personas docentes ubicadas en un grupo inicial, quienes cuentan con poca capacitación en el uso de TIC y bajos niveles de agrado y experiencia de las tecnologías en su quehacer. Predominan, en este grupo, docentes de primaria (75%), de 45 años y más (45%), sin preparación en el uso de TIC en la universidad o alguna capacitación en los últimos tres años (53%).

Finalmente, en el grupo intermedio, las personas se caracterizan, sobre todo, por tener entre 35 y 44 años (43%) y disponer de mayor acceso, uso y preparación para aplicar las tecnologías en su quehacer: un 86% indica que las utiliza casi todos los días o todos los días. La mayoría reporta haber recibido capacitación en temas de TIC.



Edad, experiencia y agrado por las TIC inciden en niveles altos de competencias digitales en docentes

- Docentes con mayor agrado por usar las TIC cuentan con más de cinco años de experiencia.
- Agrado por el uso de las tecnologías se reduce conforme aumenta la edad en el profesorado.

Ver más información en el Capítulo 04 del Octavo Informe Estado de la Educación 2021.

Los principales hallazgos del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* revelaron la existencia de un grupo de factores que determinan los altos niveles de desempeño en competencias digitales del personal docente: actitud favorable hacia las TIC, edad, experiencia y formación.

El análisis realizado encontró relevante este conjunto de elementos asociados, los cuales podrían ayudar a trazar una ruta de trabajo, con el fin de mejorar las competencias digitales docentes en Costa Rica.

Jennyfer León Mena, investigadora del Informe, reitera que estos factores inciden de modo significativo en que las personas docentes se muestren más abiertas y tengan mayor disposición a usar las TIC productivamente en los procesos pedagógicos.

Factores que promueven un mejor uso de las TIC

Los resultados indican que el personal docente, con mayor disposición para usar estas tecnologías, se caracteriza por tener más de cinco años de emplearlas en su trabajo cotidiano, por haber recibido cursos sobre su uso durante su formación inicial y por

haberse capacitado recientemente. También se evidencia que, conforme aumenta la edad, se reduce el porcentaje de docentes que reporta niveles altos de agrado por el uso de las tecnologías en su quehacer profesional. Lo anterior puede vincularse con que, ante las tecnologías, es menor el temor de las generaciones más jóvenes, pues han tenido mayor acercamiento a estas desde temprana edad, así como en los programas de estudio de su formación inicial.

Mayor capacitación

Por su parte, las especialidades o asignaturas relacionadas con mejores niveles de competencias digitales son aquellas que, por su naturaleza, se asocian directamente con el uso de tecnologías como parte de su “contenido disciplinar” o su didáctica (informática educativa y especialidades técnicas). El personal en estas áreas, en comparación con otras, se ha capacitado de manera sistemática en el uso de las TIC para su labor, ha recibido formación inicial y posee mayor acceso a las tecnologías. Sin embargo, resulta preocupante que pasen poco tiempo con las personas estudiantes, a diferencia de quienes enseñan materias básicas; esto puede incidir en que las herramientas no

se aprovechen plenamente, aunque se tenga acceso a dispositivos (computadoras, proyectores e internet).

Llamado de atención

A la luz de estos resultados, el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* hace un llamado de atención a los elementos señalados como factores multiplicadores de los conocimientos, usos y aprovechamiento de las TIC en educación. Las disposiciones y los hábitos de las personas docentes juegan un papel muy importante para desarrollar sus competencias digitales. Desde la política educativa, es un tema complicado de trabajar, pero sugiere la necesidad de plantearse acciones orientadas a vencer resistencias en este ámbito.

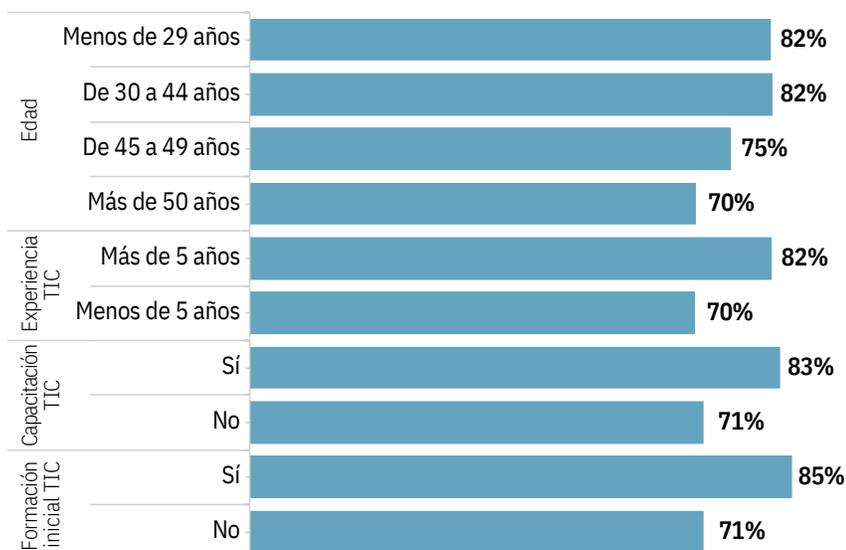
Por su parte, el grado de exposición y la experiencia con las TIC, como factores relevantes, indican que la calidad y la extensión de la infraestructura digital son aspectos significativos. Puede suponerse que un mayor acceso a una infraestructura de calidad contribuye a incrementar la exposición docente a las TIC; sin embargo, por sí misma, la infraestructura no garantiza esa mayor exposición, sin que intervengan otros elemen-

tos propios de la política educativa docente: capacitación a educadores en esta materia y lineamientos claros y aplicados sobre la incorporación de las TIC en los procesos de aprendizaje en el aula.

La investigadora León Mena añade que, como producto de la actual pandemia del covid-19 y el traslado a una educación remota, los niveles de exposición a las TIC se incrementaron para todo el personal del MEP, lo cual se considera una situación positiva. No obstante, la exposición a las tecnologías por sí sola no es suficiente, se requiere que vaya acompañada de procesos de capacitación.

Cabe destacar que la capacitación juega un papel clave: docentes que dominan las TIC y son conscientes de su utilidad en el aula tienden a lograr mejores niveles de competencias digitales; por lo que, las universidades y sus planes de estudio son determinantes. Aunque el país ha realizado esfuerzos para incorporar la informática educativa en sus carreras universitarias de grado y posgrado, aún no se ha podido expandir la formación en TIC a otras personas docentes, graduadas en otras universidades, encargadas de otras asignaturas y en todos los niveles educativos.

Porcentaje de docentes que reportan “bastante” o “mucho agrado” por usar las TIC en sus clases, según características seleccionadas. 2020



Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación, 2021*, a partir de Zúñiga *et al.*, 2021b.



Debilidades en formación inicial limitan liderazgo pedagógico requerido por sistema educativo

- Programas de formación inicial universitaria se enfocan en el desarrollo de competencias administrativas en general, con poco o nulo énfasis en el liderazgo pedagógico.
- Existe una brecha significativa entre los programas de formación que las personas reciben en las universidades y las necesidades actuales del sistema educativo.

Ver más información en el Capítulo 05 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* destaca importantes vacíos en los planes de estudio de las carreras de administración educativa impartidas en el país, especialmente los relacionados con la visión de liderazgo pedagógico. Lo anterior pone en evidencia una importante brecha entre el perfil de las personas directoras que forman las universidades y las necesidades actuales del MEP.

Una de las múltiples definiciones de liderazgo pedagógico corresponde al conjunto de prácticas ejecutadas por las personas líderes escolares para provocar que la actividad de enseñanza logre altos niveles de aprendizaje en el estudiantado.

Dagoberto Murillo Delgado, investigador del Informe, añadió que el país cuenta con una normativa desactualizada y que muchas de estas funciones siguen centradas en una visión de gestión más tradicional en los centros educativos, con énfasis en tareas administrativas.

Los programas de formación inicial universitaria se enfocan en el desarrollo de competencias administrativas en general: numéricas, éticas, financieras, legales, recurso humano, manejo tecnológico, su-

pervisión e investigación. Sin embargo, el énfasis en el liderazgo pedagógico es poco o nulo.

Urge revisión de planes de estudio

El análisis de la correspondencia entre los planes de formación inicial de las carreras de administración educativa y los requerimientos del MEP en la aplicación de liderazgos pedagógico-directivos, en los centros educativos, es clave para entender las posibilidades reales que tiene el país para ejecutar con éxito la reforma curricular y cumplir con los objetivos trazados por la política educativa.

En países con mejor desempeño en educación, el tema del liderazgo directivo ha formado parte de las agendas de las políticas educativas durante más de una década; mientras que en Costa Rica existe un rezago importante en este ámbito.

Murillo Delgado recalcó la urgencia de revisar los vacíos, relacionados con el liderazgo, identificados en los planes de estudio de las carreras de administración educativa, en especial con el pedagógico, ya que hay

una evidente falta de sintonía que afecta la aplicación de la reforma curricular.

Es necesario examinar la visión de liderazgo de la persona directora, definida en los planes de formación inicial y programas de curso de las universidades, con miras al fortalecimiento de acciones en el aula que permitan el desarrollo pleno del sistema educativo, en la búsqueda exitosa de una educación formadora de una persona estudiante crítica, activa y propositiva.

Alta heterogeneidad en carreras de administración educativa

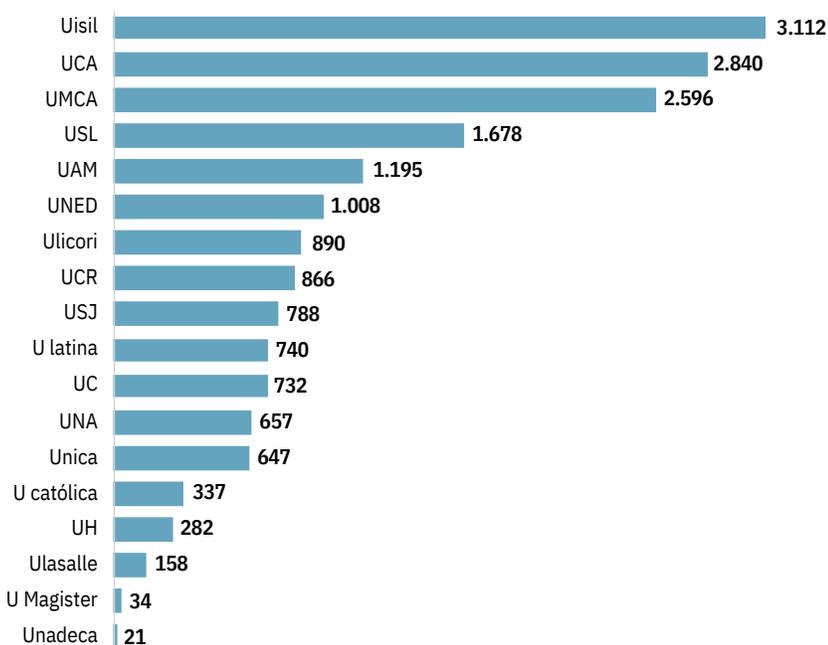
También se identificó una oferta bastante heterogénea en centros de enseñanza superior. Para el 2020, en el país existían 38 planes de estudio aprobados por el Conare y el Conesup, aunque solo 30 estaban activos. En el período 2000-2019, de estos programas se graduaron 16.361 personas, el 86,4% de los diplomas fueron otorgados en universidades privadas, cuyas ofertas no estaban acreditadas ante el Sinaes y no se

han actualizado en los últimos años. De los 31 planes analizados, en la oferta privada solo seis han tenido alguna variación en los últimos cinco años, lo cual contrasta con los nueve que no se renuevan desde su creación o los seis programas que se actualizaron antes del 2005.

Se encontraron diferencias importantes entre la cantidad de los créditos, las horas dedicadas y la cantidad asignada de cursos según el grado académico. En el grado de licenciatura, los créditos van desde un mínimo de 35 a un máximo de 44. La cantidad de cursos varía, entre un mínimo de 8 y un máximo de 12, y las horas totales varían de 113 mínimo a un máximo de 132 horas de dedicación, según los diversos planes de estudios que oferta cada universidad.

La persistencia de una formación generalista en los cursos, en lugar de una basada en el análisis de estudios de casos y los problemas cotidianos que enfrenta el personal directivo en su práctica, tampoco favorece el cierre de la brecha entre lo que el MEP requiere y la oferta académica de la carrera en administración educativa.

Cantidad de diplomas otorgados en carreras no acreditadas, según universidad



Predominan maestrías en universidades privadas

En las trayectorias formativas de las personas directoras en Costa Rica predominan los grados de maestría otorgados en universidades privadas. Los requisitos para ejercer como director o directora, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se basan sobre todo en filtros como la formación profesional y la experiencia, antes que el mérito o una formación más orientada a lo pedagógico. Internacionalmente, este tipo de criterios ha perdido peso, lo cual ha dado lugar a un enfoque por competencias o habilidades en quienes buscan ser contratados para ejercer estos cargos.

Con los datos históricos de Badagra, de OPES-Conare, para el período 2000-2019, se encontró que alrededor de un 74% de las personas directoras en servicio registró

al menos algún título en la categoría de administración educativa definida en esa base. Mayoritariamente, corresponden a personas formadas en universidades privadas (66% del total y 89% de las registradas en Badagra); más de la mitad cuenta con una licenciatura en esta área y cerca del 70% tiene un título de maestría en administración educativa.

Así las cosas, Costa Rica no ha avanzado en la creación de marcos para un buen desempeño de los cuerpos directivos, los cuales incluyan estándares de calidad con respecto a lo esperado en su práctica profesional. Los marcos de desempeño son instrumentos que permiten orientar los procesos de selección, evaluación y formación, pues son útiles para clarificar y especificar las funciones asignadas a las personas directoras.







Rotación de personal en centros educativos limita el desarrollo de proyectos institucionales

- Solo el 35% de las personas directoras mantuvo su puesto en el mismo centro educativo durante el período 2016-2020.
- Cerca del 57% del personal administrativo, docente y de servicio se mantiene en el puesto desde el 2016.

Ver más información en el Capítulo 05 del Octavo Informe Estado de la Educación 2021.

Según el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*, se recomienda que las distintas funciones vinculadas con la gestión de un proyecto educativo (pedagógica, convivencia, administrativa y financiera) se encomienden a un equipo, en vez de a una sola persona. Sin embargo, el alto nivel de rotación de las personas directoras, docentes, administrativas y de servicio que hay en el país limita la posibilidad de construir proyectos educativos de calidad en los centros escolares. Por ejemplo, en el período 2016-2020, solo el 35% de quienes ejercían cargos de dirección (excluye centros unidocentes) se mantuvo en el puesto en la misma escuela o colegio.

Las personas directoras actualmente no cuentan con autonomía para conformar sus equipos de trabajo, tampoco en asuntos como la gestión administrativa de recursos humanos, financieros, materiales y de currículo. Es decir, las decisiones sobre cuánto personal de apoyo asignar o a quién contratar no dependen de manera directa de su puesto, sino de otras personas dentro del MEP. Por lo anterior, resulta clave entender cómo se encuentran estructurados los equipos de trabajo en los centros y cuánta estabilidad poseen.

Al analizar la estabilidad de esos equipos para el año 2020, los hallazgos del Informe destacan que, a excepción de los centros unidocentes, entre enero y octubre de ese año, de los 3.201 planteles educativos analizados, el 41% registró dos o más nombramientos de distintas personas en el puesto de dirección; además, de las 3.553 personas directoras nombradas, poco más del 20% ocupó el puesto en varios centros educativos.

Dagoberto Murillo Delgado, investigador del Informe, añadió que no se puede tener una cultura de gestión enfocada en el aspecto pedagógico y en la construcción de proyectos educativos, si hay constantes variaciones en los equipos de trabajo y en el liderazgo de la persona a cargo de la dirección.

El Informe destaca, además, que el 28% de los nombramientos de las personas directoras empezaron a regir en el 2020, esto implica que poco más de la cuarta parte de los centros educativos inició un nuevo proyecto en ese año, en medio de una pandemia. Asimismo, en relación con el personal administrativo, docente, técnico docente y de servicio, se estima que alrededor de un 57% se mantiene en el puesto desde el año 2016. Esta cifra es baja, si se considera que la

nómina del MEP en ese año involucró más de 94 000 nombramientos. Es decir, en los centros educativos de mayor tamaño, hay una importante rotación del personal directivo y también de los equipos de trabajo.

Urge revisar procedimientos actuales y conformación de equipos de apoyo

Es importante revisar el procedimiento que se lleva a cabo actualmente en los traslados y ascensos de personas directoras, ya que este no se basa en analizar las habilidades y competencias, ni en demostrar que la experiencia en la dirección fue positiva; antes bien, se toma en cuenta solo el cumplimiento de los requisitos.

Es necesario, además, que el desarrollo profesional promueva una carrera directiva que tome en cuenta la etapa de la trayectoria profesional en la cual se encuentra la persona (principiante, consolidado o experto). En este ámbito resulta de gran importancia crear un marco de actuación y de estándares de desempeño, como lo han hecho otros países, el cual permita orientar, de manera simple y concreta, cómo desarrollar un liderazgo centrado en el cambio, una mejora continua de los procesos de aprendizaje en las aulas y cómo promover procesos de toma de decisiones más participativos entre los distintos actores de los centros educativos.

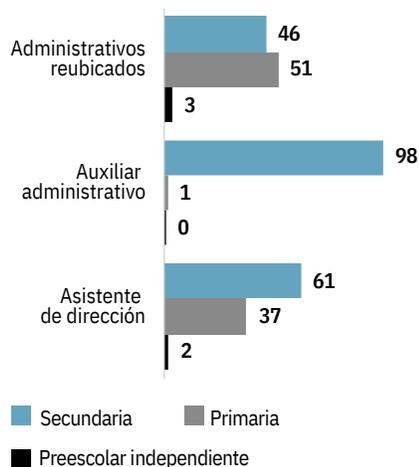
Para lograr lo anterior, es inevitable que el MEP revise y mejore las condiciones que tienen las personas directoras y sus equipos de trabajo. Actualmente, los equipos de mayor tamaño, específicamente, se concentran en secundaria tradicional (académica y técnica). En el 2020, de las 1.716 plazas asignadas a puestos de asistente de dirección, auxiliar administrativo y administrativos reubicados, un 77% se concentró en ese nivel.

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* también indica que hay algunas direcciones y ciclos educativos sin la posibilidad de contar con algunos recursos importantes, como las plazas de apoyo. Por ejemplo, en el nivel preescolar, solo es posible contar con un oficinista (Dirección 3); en primaria, solo las Direcciones 5, con asistente de dirección; y solo las Direcciones 3, 4 y 5 podrían optar por un oficinista. El

subdirector y el auxiliar administrativo son un recurso al que solo ciertas direcciones de secundaria pueden aspirar.

La falta de personal de apoyo y la rotación de los equipos de trabajo son elementos que deberán profundizarse en ediciones futuras del Informe. Es necesario investigar sobre las estrategias que existen para consolidar los equipos de trabajo a lo interno de los centros educativos. Además, los problemas asociados a esta alta rotación en los puestos directivos o en los equipos se convierten en obstáculos reales para desarrollar un liderazgo pedagógico distribuido en los centros educativos, el cual impacte en la calidad de los aprendizajes del estudiantado. En este sentido, generar información regular y sistemática sobre su labor, sus condiciones de trabajo y el avance de las políticas de fomento del liderazgo directivo en los centros educativos es una condición indispensable.

Distribución porcentual de plazas de apoyo administrativo en la educación tradicional pública, según nivel^{a/}. 2020



a/ Se omite el puesto de la subdirección, porque solo se asigna en algunos centros de secundaria. Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación, 2021*, a partir de Murillo, 2021, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.



Personas directoras dan prioridad a funciones administrativas en medio de la pandemia

- Durante la pandemia, prevaleció un modelo burocratizado y centralista, el cual privilegia una visión de “director-ejecutor de lineamientos administrativos que emanan de los niveles superiores”.
- Relación con la comunidad y seguimiento: áreas más afectadas durante la gestión de las personas directoras en medio de la pandemia.

Durante la crisis generada por la pandemia del covid-19 y el tránsito a una educación a distancia, la atención de gestiones tradicionales administrativas fue prioridad para las personas directoras en el país.

Con la llegada del covid-19, en marzo del 2020, se decidió suspender las lecciones presenciales en todo el territorio nacional, de esa manera garantizar la seguridad y el derecho a la salud de la población estudiantil y la comunidad educativa. Desde entonces, las personas directoras han desempeñado un papel central, pues se encargaron de velar porque todo el estudiantado y el cuerpo docente logaran desarrollar su proceso educativo: verificar quiénes tienen acceso a dispositivos electrónicos, organizar la logística de la entrega de alimentos, informar al nivel central del MEP sobre la situación de sus estudiantes, docentes y la infraestructura de su centro educativo.

Ante la situación que plantea la pandemia, el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* analizó el efecto percibido por las personas directoras sobre el desarrollo de ciertas prácticas de liderazgo pedagógico y la priorización en sus funciones, antes de la crisis sanitaria y durante el último mes de trabajo,

cuando se aplicó el instrumento “Cuestionario Vanderbilt de Liderazgo en Educación (VAL-ED)”.

Priorización de funciones administrativas

Ante dicho contexto, marcado por una incertidumbre que demandaba respuestas rápidas y flexibles a partir de información imperfecta, la gestión burocrática del sistema educativo siguió imponiéndose. Según señalan los hallazgos del Informe, en relación con el trabajo de las personas directoras, sus funciones tradicionales no cambiaron en esencia, pero sí en la forma de llevarlas a cabo en muchos casos. La información obtenida sugiere que priorizaron el ámbito de la gestión administrativa durante la actual pandemia.

Lo anterior se concluye mediante el análisis de los resultados de la encuesta, aplicada entre octubre y diciembre del 2020, en la cual se les solicitó asignar, a partir de la distribución de su tiempo mensual, el grado de priorización asignado a cada una de sus funciones antes de la pandemia en un mes habitual y la priorización de esas tareas en el último mes lectivo.

Ver más información en el Capítulo 05 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

Dagoberto Murillo Delgado, investigador del Informe, afirmó que atender los requerimientos de la administración central o regional fue prioridad para las personas directoras. Entre sus labores destacan: coordinar y apoyar la recopilación y levantamiento de los datos sobre los escenarios de educación a distancia, completar la información referente al estado de su centro educativo, entre otros.

Así las cosas, el Informe destaca la prevalencia de un modelo burocratizado y centralista, el cual privilegia una visión de “director-ejecutor de lineamientos administrativos que emanan de los niveles superiores”, por encima de las acciones orientadas a mejorar las prácticas docentes en el aula y los aprendizajes de las personas estudiantes.

No obstante, otras tareas, propias del liderazgo pedagógico, también adquirieron preponderancia, tal es el caso de la actualización profesional, el aprendizaje de nuevas tecnologías para mejorar la gestión escolar, las reuniones con los equipos docentes y la lectura de publicaciones de interés profesional. En general, todas resultaron estratégicas para mantener la continuidad del proceso educativo.

Seguimiento de estudiantes y vínculo con la comunidad afectados

La consulta realizada a personas directoras evidenció también que la pandemia afectó la relación que se tiene con la comunidad (vínculo con las familias y otras instituciones

Tareas con alta prioridad para las personas directoras, según período

(porcentajes)



a/ Último mes se refiere al grado de priorización asignado en las últimas cuatro semanas previas a la aplicación del instrumento VAL-ED.

Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación, 2021*, a partir de Murillo, 2021, con datos de Villalobos, 2020.

comunales, en procura de mejorar el aprendizaje académico y social) y con los procesos de seguimiento del estudiantado.

Así pues, casi una cuarta parte (24%) reportó que la comunicación con la comunidad se vio afectada; mientras que un 21% de las personas directoras señaló que más de la mitad de las prácticas asociadas al proceso de seguimiento del estudiantado fueron menos efectivas en medio de la pandemia.

Según el Informe, la pandemia del covid-19 planteó nuevos retos para las personas directoras, principalmente en temas pre-

supuestarios, competencias digitales y en cómo asegurar la continuidad de los aprendizajes del estudiantado y el vínculo con las comunidades, familias y personal docente.

La función de conducir el cuerpo directivo en los centros educativos es y será clave para mitigar los graves efectos ocasionados por la pandemia. Esta situación reafirma la necesidad de fortalecer un liderazgo pedagógico en los planteles educativos, para lo cual es impostergable desarrollar procesos de capacitación y de acompañamiento en estas materias.



Educación Universitaria y Para-Universitaria





Respuesta oportuna de universidades ante pandemia evidencia su rápida capacidad de adaptación

- Se facilitaron licencias de Zoom y Microsoft Teams, se coordinó que la conexión a los dominios de internet de los centros educativos no se cobre, incluso, se incrementó la capacidad de las plataformas virtuales con las que ya contaban.
- Mayoría del personal docente de todas las universidades reportó un importante crecimiento en sus habilidades tecnológicas.

Ver más información en el Capítulo 06 del Octavo Informe Estado de la Educación 2021.

Las universidades públicas y privadas respondieron de forma rápida y coordinada para contener los efectos a corto plazo de la llegada de la pandemia del covid-19 al país, lo cual demuestra sus amplias capacidades de reacción y adaptación en la actual coyuntura.

El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* indica que los centros de enseñanza superior procuraron impedir la interrupción del servicio educativo, aprovechar sus fortalezas históricas para conservar el servicio, coordinar interinstitucionalmente y mantener compromisos de acción social e investigación en la sociedad costarricense.

En el Informe se incluyen los resultados de una encuesta aplicada a docentes y estudiantes de cuatro universidades (tres públicas y una privada), la cual se llevó a cabo en el 2020, con el fin de documentar las primeras respuestas del sistema de educación superior ante la inesperada llegada de la pandemia.

Rápida adaptación de la docencia universitaria

Con respecto a la docencia universitaria, se evidenció una respuesta rápida y flexible. Las universidades prácticamente no interrumpieron los ciclos lectivos; al contrario, lograron adaptarse de forma ágil, dado que sus plataformas digitales se encontraban en forma para reaccionar con inmediatez.

Las medidas tomadas por las universidades en Costa Rica, para continuar el servicio educativo, fueron similares a las adoptadas por instituciones de otros países: recurrieron a sistemas remotos apoyados en entornos virtuales. Dado lo imprevisto de la situación, docentes, personal administrativo y personal de investigación se vieron obligados a reaccionar de inmediato para continuar su labor.

En apoyo a la migración hacia la docencia remota, las universidades facilitaron licencias de Zoom y de Microsoft Teams, acordaron

con la compañía estatal de telefonía móvil (ICE) que la conexión a los dominios de internet de los centros educativos no se cobre, incrementaron progresivamente la capacidad de las plataformas virtuales con las que ya contaban, a la vez, fortalecieron y multiplicaron la oferta de capacitaciones a docentes en el uso de herramientas virtuales para la enseñanza y el aprendizaje.

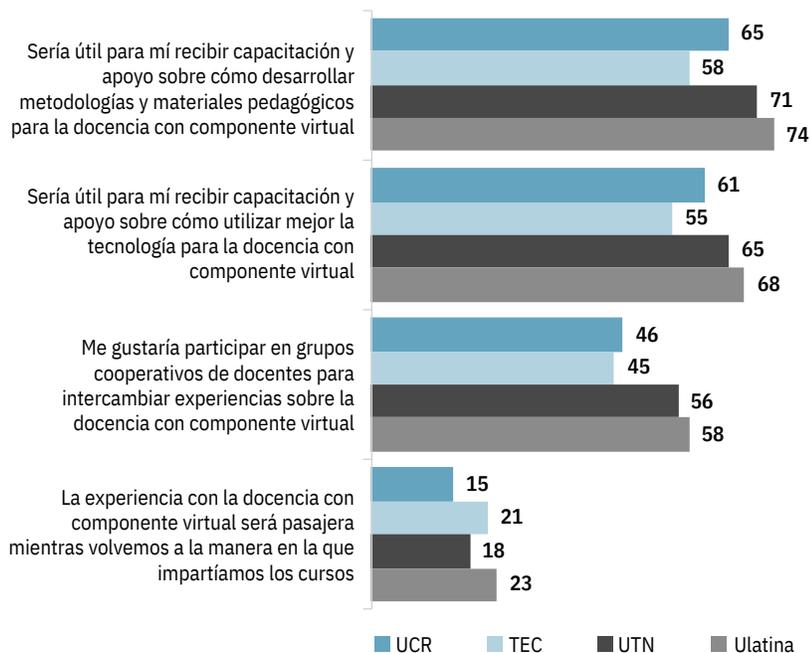
Se pudo identificar, además, la importancia de capacitar a las personas docentes en la incorporación de componentes virtuales en los cursos. Docentes que habían recibido formación en el pasado expresaron mayores habilidades para adaptarse a la restricción presencial y también se manifestaron más abiertos a la incorporación de modalidades híbridas en periodos posteriores a la pandemia.

Viraje en el uso de las TIC y la mediación virtual

Según señala el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*, la pandemia provocó un viraje en el uso de la mediación con componente virtual y de las TIC, por parte de estudiantes, docentes y administrativos universitarios. Si bien los efectos en el aprendizaje son aún desconocidos, la información exploratoria que se pudo obtener de la encuesta muestra cambios en la autopercepción de las capacidades para el uso de TIC en los procesos educativos y en algunos métodos de enseñanza.

Entre un 51% y un 59% de las personas estudiantes considera que ya dominaban las tecnologías necesarias para la educación virtual, aun así, más de una tercera parte

Porcentaje de estudiantes y docentes que opinaron estar totalmente de acuerdo con afirmaciones relacionadas con habilidades tecnológicas y de autoorganización, según universidad. 2020



reportó haber mejorado sus habilidades durante la migración de los cursos hacia la modalidad virtual. El personal docente de todas las universidades involucradas en este estudio reportó un importante crecimiento en sus habilidades tecnológicas, mucho mayor que en las personas estudiantes, debido a que, probablemente, su base de partida era menor.

Además, la mayoría de las personas docentes se mostró abierta a la incorporación de componentes virtuales en sus clases pospandemia, especialmente en la modalidad híbrida. El 85% de docentes y el 79% de estudiantes coincidieron en que sería apropiado tener opciones en las cuales algunas clases presenciales se complementarían o se sustituyeran por clases y material en línea.

Esfuerzos de las universidades estatales para retener estudiantes

Otra de las respuestas oportunas de las universidades estatales fue la adecuación

de algunos procedimientos administrativos para evitar que las personas abandonaran los cursos. Estudiantes con becas socio-económicas recibieron financiamiento para trasladarse de las residencias, en las sedes, hacia sus lugares de origen (tras el cierre de habitaciones universitarias). Para aliviar la presión económica, en general, las universidades públicas flexibilizaron el período de pago de matrícula para estudiantes no becados, ampliaron períodos de retiro de materias sin penalidad, eliminaron el recargo por retraso en el pago de matrícula, entre otras medidas.

Amplia trayectoria en acción social e investigación

El Informe también destaca que la trayectoria en acción social e investigación de las universidades públicas facilitó el soporte a la sociedad para enfrentar la pandemia. Estas instituciones desplegaron su potencial para ayudar a la población, principalmente en las áreas de salud (apoyo psicológico), activación económica (apoyo y asesoría) y educación para estudiantes

Algunos proyectos de acción social desarrollados por las universidades estatales para apoyar a la población afectada por covid-19, por universidad. 2020

Proyectos	UCR	UNA	TEC	UNED	UTN
Divulgación de información sobre la covid-19 en plataformas virtuales	●	●	●	●	●
Colaboración de choferes de las universidades para la distribución de medicamentos de la Caja Costarricense del Seguro Social	●		●	●	●
Oferta de servicios médicos y psicológicos vía telefónica o zoom a la población	●	●			●
Apoyo en la campaña nacional de vacunación	●	●			●
Apoyo en la atención psicosocial y socioemocional	●	●			●
Apoyo en el diseño y revisión de protocolos del Ministerio de Salud, de Educación, entre otros	●		●		
Coordinación de diálogos para la activación económica del país	●	●	●		
Oferta de cursos de matemática gratuitos y virtuales para estudiantes de secundaria (de nivelación)	●	●	●	●	
Proyectos de apoyo al MEP para refuerzo y nivelación de contenidos.	●	●		●	

Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Lentini, 2021 con base en Carrera, 2021; Lentini, 2021 y Sibaja, 2021.

preuniversitarios. La trayectoria y calidad del recurso humano y la capacidad instalada de las universidades estatales en investigación y desarrollo permitieron el impulso de proyectos estratégicos para colaborar con el sistema de salud pública, por ejemplo, en la producción de hisopos, gabachas, caretas protectoras, prototipos de respiradores artificiales, suero a partir de plasma de los caballos hiperinmunizados, entre otros.

Oportunidad

Las nuevas circunstancias, generadas por la crisis actual, representan una valiosa oportunidad para que la educación superior pueda innovar, aprovechar herramientas para la incorporación de componentes virtuales en la gestión y docencia, adaptarse y, sobre todo, enfrentar los desafíos que el país tiene en desarrollo humano sostenible". El sistema universitario demostró una importante capacidad de reacción durante la coyuntura enfrentada por la pandemia, entre el 2020 y el 2021.



Estancamiento en cobertura de educación superior incrementaría problemas de inclusión social y productividad

- Brecha con respecto a la cobertura universitaria en países de la OCDE se amplió de 5,4 a 13,6 puntos porcentuales entre 2010 y 2019.
- Lenta expansión en cobertura se acompaña de una baja en el número de títulos entregados por año en el sector privado: pasó de 75% a 69% en un quinquenio.

Ver más información en el Capítulo 06 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

El lento avance en la cobertura de la educación superior costarricense ha sido el principal desafío del sistema universitario en los últimos años. Dicho estancamiento podría generar un mayor riesgo de rezago en la atención de los desafíos del desarrollo humano sostenible, especialmente los relacionados con la inclusión social y productividad, según indica el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

La proporción de personas de 18 a 24 años, que ha accedido a la educación superior (graduadas o no), solo creció de 29%, en 2010, a 34%, en 2020; en tanto el porcentaje de personas que en ese grupo de edad había completado la secundaria subió de 46% a 60%.

Estas lentas mejoras sugieren que la educación superior costarricense ha llegado al tope de cobertura de su mercado natural y que nuevas ampliaciones en el acceso a este nivel serán viables solo si se aumentan las posibilidades para grupos de la población históricamente relegados. Por lo tanto, se requiere que las universidades fortalezcan las estrategias, principalmente las públicas, líderes en políticas afirmativas, como las

becas socioeconómicas, para impulsar una inclusión social que permita un mayor acceso a personas con barreras socioeconómicas.

El Informe destaca que el problema es profundo, ya que la expansión de la cobertura de la educación superior también depende de la manera en que se resuelvan los graves déficits de formación en la educación pre-universitaria, las deficiencias en cobertura y calidad de su servicio, la desigualdad de ingresos de la población, las brechas de equidad entre regiones y un mercado laboral que, por ahora, no presiona para ampliar la demanda de profesionales.

Asimismo, la evolución demográfica del país tiene efectos directos sobre la cantidad demandada de educación. En particular, conforme los grupos de personas jóvenes empiecen a disminuir, por el avanzado estado de transición demográfica que atraviesa Costa Rica, no habrá mayor presión por esta vía para nuevos cupos en la formación universitaria. El lento crecimiento de cobertura en educación superior ha ampliado la brecha entre la cantidad de personas que finaliza la secundaria y aquellas que logran acceder a estudios universitarios.

Los rezagos acumulados en cobertura universitaria afectan los indicadores de logro en la educación superior, los cuales están en posición de desventaja en el entorno internacional y, efectivamente, no favorecen el crecimiento de la productividad (clave para mejorar el desempeño económico del país).

Ampliación de la brecha con respecto a países de la OCDE

Un efecto esperado de las tendencias anteriores es que, desde una perspectiva comparada, Costa Rica tenga un rezago en el acceso de la población joven a la educación superior. En generaciones jóvenes graduadas (de 25 a 34 años), las cuales más aportan al incremento en el nivel educativo de la población adulta, la cobertura de estudios superiores tiene más de diez años de estancamiento. Lo anterior provoca que la brecha, con respecto al promedio en países de la OCDE, no solo persista, sino que se amplíe: pasó de 5,4 a 13,6 puntos porcentuales entre 2010 y 2019.

Sin embargo, cuando se compara la estructura del logro educativo entre Costa Rica y los promedios de la OCDE, es posible observar que el principal rezago se encuentra en el nivel de secundaria. La cantidad de personas de 25 a 64 años de edad con secundaria diversificada (10mo, 11vo, 12vo) alcanzaba 18% en Costa Rica frente a 41% en la OCDE, en 2019. Mientras que ese mismo año, la diferencia en el porcentaje con educación

terciaria en comparación con el promedio de países de la OCDE era de 13 puntos porcentuales (25% y 38%, respectivamente).

Estancamiento acompañado de una baja en titulación

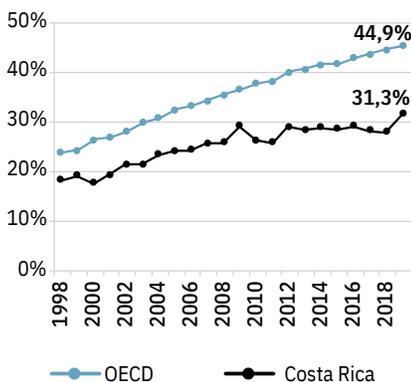
El estancamiento de la cobertura de la educación superior ha estado acompañado por una baja en el número de títulos otorgados por año, tanto a nivel de grado como de posgrado. Por ejemplo, la participación privada en el otorgamiento de títulos cayó de 75% a 69% en un quinquenio.

Los hallazgos del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* indican que Educación y Salud son dos áreas en las cuales se estancó el crecimiento de la titulación, tienen en común que su declive amplía brechas territoriales y de género. Los títulos de grado en Educación pasaron de representar el 30%, en el 2000, al 24%, en 2019; y los de Ciencias Sociales de 17% al 14%, respectivamente. Por su parte, la cantidad de títulos otorgados en el área de Salud muestra una caída, luego de llegar a un pico en 2015; estos pasaron de un 15%, en títulos de grado, y 30% de posgrado, a 12% y 11%, respectivamente, en 2019.

Estas áreas, en las cuales se estancó el crecimiento de la titulación, tienen en común que el principal empleador es el sector público (Educación y Salud), la titulación está concentrada en mujeres (brechas de género) y la acumulación de títulos por persona es mayor al promedio. Además, se trata de áreas en las cuales se concentran los contratos temporales para sus graduados y la oferta de carreras y de empleo son particularmente importantes fuera de la Región Central, sobre todo en Educación (brechas territoriales).

Todavía se observa una marcada segmentación de títulos por sexo, según el área de conocimiento. Aunque la participación de las mujeres en Educación ha disminuido, sigue siendo alta (72%, en 2019); mientras que en Ciencias Económicas se ha acentuado (64%, en 2019). En las carreras de ingenierías y computación, la titulación de mujeres sigue siendo la más baja de toda la educación terciaria, con un 32% de los grados en 2019. La combinación de las tendencias podría tener un efecto en la futura participación de las mujeres en el mercado de trabajo, tradicionalmente más vinculadas a carreras en áreas de Educación y Salud.

Proporción de personas de 25 a 34 años con educación superior, según países

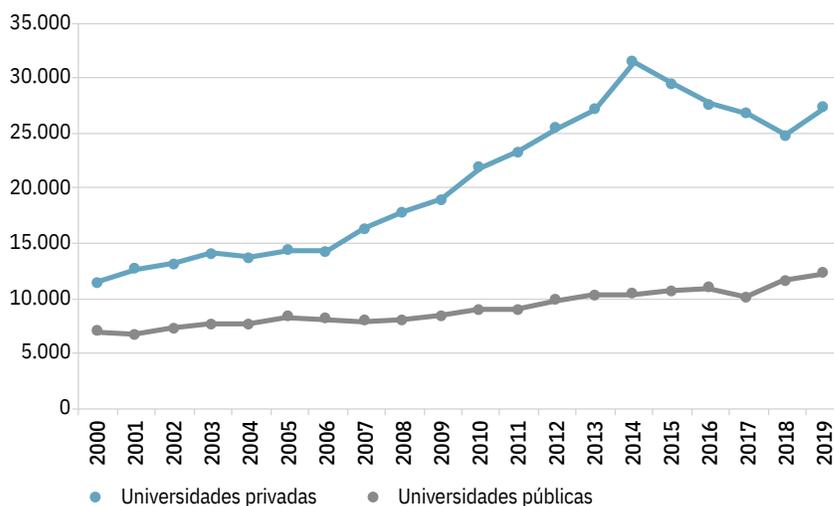


Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación, 2021*, a partir de Lentini, 2021c con base en OCDE, 2021.

La preocupante tendencia a la baja en la titulación de profesionales por año afectaría a futuro el potencial de estas carreras para impulsar actividades que favorezcan el crecimiento de la productividad en el país.

Costa Rica contaría con menos mano de obra calificada (con títulos universitarios) para hacerle frente a los principales desafíos en términos de desarrollo humano sostenible.

Cantidad de títulos de grado otorgados, según tipo de universidad



Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación, 2021*, a partir de Lentini, 2021c con base en Badagra, de Conare.







Pandemia agudizó problemas de sostenibilidad financiera de las universidades públicas

- *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* analiza una serie de opciones para que las universidades públicas mejoren la sostenibilidad de sus finanzas a corto y mediano plazo.
- Para el año 2021, las cinco universidades públicas y el Conare no presupuestaron pagos de reajuste salarial, ni anualidades.

Ver más información en el Capítulo 07 del *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*.

La pandemia llegó en medio de un contexto económico y fiscal adverso y su impacto agudizó fuertemente la delicada situación financiera de las universidades públicas en el país. El *Octavo Informe Estado de la Educación 2021* documenta los efectos esperados de la crisis sobre las finanzas universitarias y analiza una serie de alternativas con potencial para aportar recursos.

En momentos en que Costa Rica necesita aumentar sustancialmente la cobertura de la educación terciaria con calidad y equidad para impulsar el desarrollo humano sostenible, las universidades estatales enfrentan desafíos financieros críticos que amenazan el cumplimiento de su misión esencial. Desde hace varios años, los efectos de la desaceleración de la economía convergen con una crítica situación fiscal, y un gasto creciente, presionando las finanzas de las universidades públicas.

Restricciones al presupuesto de las universidades

La crisis en las finanzas públicas aunada a un modesto y volátil ritmo de crecimiento de la economía presionan el financiamiento. Las públicas estimaciones para el *Octavo*

Informe Estado de la Educación muestran un crecimiento del FEES que tiende a cero en los próximos 4 años. Entre 2004 y 2017, los presupuestos de las universidades estatales y del Conare crecieron de manera importante, en el marco de una asignación creciente de inversión pública en educación, luego de la reforma constitucional que asignó el 8% del PIB a este sector. Alrededor del 2018, la expansión del presupuesto se acaba, pero ya desde 2016, y con más fuerza desde 2019, las universidades del Estado habían empezado a tomar un conjunto de medidas de contención del ritmo de crecimiento de los gastos a fin de atender un problema de sostenibilidad financiera a corto plazo.

Aunque la crisis económica generada por la pandemia implicó ajustes mayores, las medidas iniciaron previamente, algunas derivadas de políticas internas, otras impulsadas por reformas legales en materia de presupuestos públicos.

La inesperada crisis en 2020 y 2021 enfrentó a las universidades públicas a restricciones especiales que incluyeron la obligación de destinar 35.000 millones del FEES a gastos de capital, el recorte de 10.000 millones al FEES 2019, aplicado en

la Asamblea Legislativa, reducir y postergar gastos e inversiones previstos para el ejercicio económico 2020 por ¢48.000 millones, aporte especial para atender la emergencia nacional por covid-19, ¢3.200 millones como transferencia corriente y ¢9.800 millones como transferencia directa a la Comisión Nacional de Emergencias, así como el ajuste a la baja del presupuesto 2021 de un 5% respecto al monto que constitucionalmente les correspondía. Para el año 2021 ninguna universidad pública ni el Conare tiene previsto el pago de reajuste salarial, ni de anualidad.

Muchas de las acciones de contención del gasto ya adoptadas no pueden sostenerse en el largo plazo y obliga a que las universidades revisen sus estrategias internas para generar nuevos ingresos y hacer un uso más eficiente de sus recursos a fin de que puedan cumplir con su misión esencial de aumentar cobertura con calidad.

Opciones disponibles en actual coyuntura

El *Informe Estado de la Educación 2021* destaca que un aspecto importante por considerar son las opciones disponibles para que las universidades públicas generen recursos adicionales o los liberen mediante reasignación, a fin de canalizarlos hacia un aumento en la cobertura, sin afectar la equidad, ni la calidad. Las opciones abarcan medidas concernientes a la generación de ingresos propios, a acciones para racionalizar gastos y a la implementación de medidas de eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Entre las opciones analizadas para incrementar ingresos a mediano y largo plazo está el aumento en los aranceles de matrícula, ampliamente analizado en el *Sétimo Informe*, que tiene la ventaja de dar mayor progresividad al cobro, pero muy poca in-

Presión incrementada sobre las universidades estatales

Varios son los factores que han generado tensiones sobre las finanzas universitarias en años recientes:

- El presupuesto de las universidades para el 2020 fue archivado sin trámite por la CGR, lo que implicó operar los primeros meses del año 2020 con el presupuesto ejecutado a diciembre del 2019. Aunque, en los presupuestos extraordinarios aprobados entre abril y mayo del 2020, se logró resarcir la mayoría del presupuesto archivado, implicó readecuar rubros de gasto (35 mil millones para gastos de capital que no se tenían en el 2019 como fuente de ingresos) y hacer recortes (por efecto de los 10 mil millones recortados por la Asamblea Legislativa en 2019).
- Conformación de una comisión legislativa para analizar el FEES (25 de octubre de 2018) y aprobación del Informe de mayoría del 27 de mayo 2020.
- Negociación del FEES para 2021 por un monto de 515.909,48 millones de colones (FEES 2020 más inflación interanual al mes de mayo). No obstante, el Gobierno de la República incluirá en el presupuesto ordinario 2021 la suma de 490.114,01 millones de colones y, al finalizar el primer semestre del año 2021, la Comisión de Enlace se reunirá para acordar la presupuestación de la diferencia.
- Recurso de amparo interpuesto por las universidades sobre la aplicación de la regla fiscal previsto en la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Estas instituciones han realizado el proceso de presupuestación 2021 considerando dicha regla, ya que el recurso se encuentra sin resolver.
- Debate sobre la inclusión de la estructura salarial de las universidades estatales en el proyecto de ley Marco de Empleo Público (expediente N.º 21336). A marzo 2021, se aprobó una moción para excluirlas del proyecto, bajo un compromiso del Conare de realizar ajustes para una escala única en el marco de la autonomía.

cidencia en mejorar el balance financiero. Otra opción corresponde a aumentar las ventas por vinculación externa remunerada y explorar la creación de empresas auxiliares y la venta de servicios de investigación lo cual es factible, pero requiere estrategias institucionales concretas y tiempo para rendir frutos. Para poner los datos en perspectiva, en 2019, los ingresos generados a partir de las ventas por vinculación externa e investigación ascendieron a \$36.700 millones, aproximadamente un 6,5% del total de ingresos corrientes de las universidades públicas financiadas por el FEES. Para que el incremento en otros ingresos por vínculo externo compensase la función que ha desempeñado la cuenta de financiamiento (superávits de períodos anteriores) con tendencia decreciente, los ingresos por vínculo externo deberían aumentar de 2 a 8 veces, dependiendo de la universidad.

También, se abordaron diversas opciones para contribuir a mejorar la situación financiera de las universidades estatales a partir de los gastos, tales como generar economías de escala a partir de una mejor coordinación del sistema de educación superior público y un movimiento hacia esquemas de gestión regional más eficientes.

Asimismo, dado el peso de la masa salarial en el presupuesto universitario, el Informe

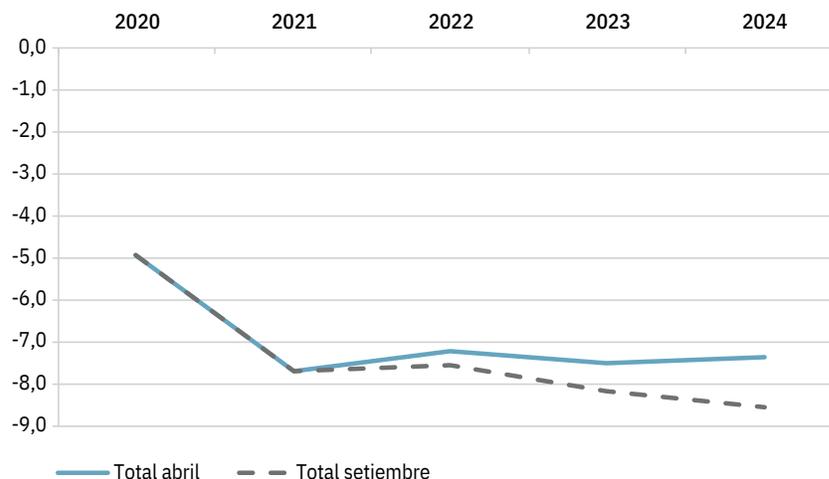
aporta información relevante y señala la necesidad de revisar la estructura de salarios y el comportamiento de los incentivos, por ser la opción con mayor capacidad de generar suficiente holgura presupuestaria. También indica que debe ser una decisión basada en evidencia y enfocada a lograr más recursos disponibles para incrementar la cobertura con calidad. En esta línea, ya se han emprendido acciones, para el 2021 ninguna universidad pública ni el Conare tiene previsto el pago de reajuste salarial, ni de anualidad y se comprometieron a tomar las medidas internas necesarias para que el ajuste no afecte el número de cupos para estudiantes de primer ingreso. Además, iniciaron trabajo en comisiones especiales para revisar el régimen salarial en la UCR y en el seno de Conare.

Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos

El estudio especial, realizado para el *Octavo Informe Estado de la Educación 2021*, también abordó un tema inédito: los efectos potenciales en la eficiencia del uso de los recursos, de disminuir el fenómeno de la repitencia. Desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos, reducir la cantidad de estudiantes que reprueban libera cupos que pueden ser aprovechados por nuevos estudiantes. Esto apoyaría la

Universidades públicas: estimaciones de la relación de los ingresos corrientes respecto a los gastos totales, según escenario. 2020-2024

(en porcentajes)



Fuente: *Octavo Informe Estado de la Educación*, 2021, a partir de Vargas *et al.*, 2021 con base en proyecciones con datos del SIPP-CGR y del BCCR.

estrategia de aumentar la cobertura a partir de recursos que ya se tienen disponibles.

El análisis también incluye una caracterización del fenómeno de repitencia, por ejemplo, documenta que oscila en promedio entre el 15% y el 34%, es mayor en la UNED y UTN, en las sedes regionales fuera del Valle Central, durante el primer año de educación superior y en materias de ciencias básicas. También documenta que el problema incluye materias de nivelación, como precálculo o inglés y algunos laboratorios y materias en letras y artes. Particularmente llama la atención que los cursos de cero créditos

tengan altas tasas de repitencia. Innovar en la gestión académica para reducir la repitencia está al alcance. Por ejemplo, bajar la tasa de reprobación en un conjunto claramente identificado de cursos (entre 10 y 37 cursos según universidad) puede reducir el 50% el total de estudiantes que repiten cursos en las universidades públicas.

Aumentar la cobertura en la educación superior pública con equidad y calidad, con una situación financiera interna frágil y en un contexto macroeconómico muy complicado, requiere una importante dosis de compromiso e innovación.





CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



TEC | Tecnológico
de Costa Rica



CON EL APOYO DE



PREPARADO POR



Defensoría de los Habitantes | CONARE

