



# Políticas Docentes en Centroamérica. Tendencias Nacionales. Costa Rica

Ma. Eugenia Paniagua, CECC/SICA

## Resumen

Este informe se inscribe en el marco de las actividades del Capítulo Centroamérica y República Dominicana del GT sobre Desarrollo de la Profesión Docente del PREAL y sirvió como insumo a un debate más amplio impulsado en coordinación con la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO conjuntamente con la CECC/SICA. Del análisis de las políticas de desarrollo de la profesión docente en el país su autora, María Eugenia Paniagua, desprende que la formulación de políticas públicas docentes, hoy día, es una tarea inconclusa para el Estado costarricense. Las políticas existentes son fragmentarias, no tienen visión de largo plazo y presentan una serie de incongruencias, que propone definir como paradojas, surgidas de la decisión del Estado Costarricense, el año 1972, de tercerizar la formación docente y subsumir todas las escuelas normales, con nivel de pos secundario, junto con la Escuela Normal Superior, y adscribir las a la recién creada Universidad Nacional (UNA).

## Antecedentes

A lo largo de su historia, la sociedad costarricense ha prestado especial atención a la Educación y a la Cultura, adelantándose significativamente, en sus decisiones de política pública educativa, a muchos países de Latinoamérica como, por ejemplo, favorecer la educación de las mujeres (1847), ubicar la formación docente en el nivel universitario (1973), y establecer una educación general básica de nueve años (1970). Muchos de los gobernantes del país, desde los umbrales de la colonia, han sido educadores. Para los costarricenses, ser “maestro” fue, hasta hace algunas décadas, un orgullo personal con alto reconocimiento social.

La profesión, en su sentido primigenio, es conceptualizada por Rosales Medrano como “una declaración pública de las creencias, una práctica abierta de un cierto modo de obrar y vivir. En el sentido moderno, la profesión se refiere al género de trabajo al que una persona se dedica de modo principal y habitual.”<sup>1</sup> En las palabras de la OIT profesión... “es una ocupación intelectual, cuyo ejercicio requiere profundos conocimientos y calificaciones que comúnmente se adquieren en ciclos de estudios superiores...”<sup>2</sup>

En la medida que se circunscribe a las definiciones anteriores, la profesión docente es tan rigurosa como las demás profesiones, en cuanto a quién forma a los nuevos profesionales, cómo se les forma y para qué se les forma, así como las consecuencias resultantes en la calidad del servicio que el profesional ofrece,

la retribución salarial que recibe y el reconocimiento social que merece.

Las políticas públicas que rigen el Sistema Educativo Nacional se derivan de una visión de país y del marco general del desarrollo alcanzado por el Estado, el que está obligado a proveer marcos de referencia para la actuación de los diversos actores sociales involucrados. Las políticas referidas a la profesión docente, en Costa Rica, siempre han sido una preocupación importante del Estado.

La formulación de políticas públicas docentes, hoy día, es una tarea inconclusa para el Estado costarricense. Las políticas existentes son fragmentarias, no tienen visión de largo plazo y presentan una serie de incongruencias, que nos permitimos definir como paradojas, que surgen a partir de la decisión del Estado Costarricense, en el año 1972, de tercerizar la formación docente, al conjuntar a todas las escuelas normales, todas ellas con nivel de postsecundario, junto con la Escuela Normal Superior, y adscribir las a la recién creada Universidad Nacional (UNA).<sup>3</sup>

Con ello se contraviene el Artículo 86 de la Constitución Política que dice: “El Estado formará profesionales docentes por medio de (el subrayado es nuestro) institutos especiales, de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria.”<sup>4</sup> Es el Estado el que forma a los profesionales docentes. Dicho artículo constitucional no otorga la posibilidad de entregar la responsabilidad a estas y otras entidades, como las universidades privadas, por lo que la desatención a los aspectos básicos de la formación docente por parte del Consejo Superior de Educación y del Ministerio de Educación, es una de las paradojas sobre el tema que presenta el país.

Fue así como el Ministerio de Educación pierde toda injerencia en la formación de los educadores, tanto para la primaria como para la secundaria, con excepción de la educación técnica. Se abre una brecha en la comunicación entre los entes formadores y el mayor ente empleador. Las universidades, adscritas al concepto de autonomía universitaria, deciden cómo formar a los educadores sin contar con información o lineamientos sobre lo que el Ministerio de Educación Pública requiere de sus trabajadores docentes.

A lo largo de estos cuarenta años, a partir de 1972, se consolida una serie de situaciones que afectan a la profesión docente, que no son responsabilidad de una gestión de

1. Rosales Medrano. Pág. 22

2. OIT (1995). Pág. 54 a 59. Citado por Rosales Medrano en pág. 23

3. Ley de creación de la Universidad Nacional (UNA) de 1973

4. Idem. Así reformado por la Ley 5697 del 9 de junio de 1975.

gobierno en particular, sino que son el resultado de acciones institucionales que, establecidas con buenos propósitos iniciales, se tergiversaron a lo largo del tiempo.

Junto con las propuestas de política docente de los diversos gobiernos, a partir de la década de los setenta, se observan hechos sociales que afectan a la educación costarricense, como son:

- La creciente aparición de los centros educativos privados, tanto de primaria como de secundaria, que implica una calidad diferente de la oferta educativa entre los que pagan y los que van a los servicios públicos, lo que favorece la aparición de dinámicas de desigualdad social,
- La proliferación de universidades privadas con escaso control de parte del Estado sobre la calidad de su oferta, con una exigencia menor de tiempo de estudios para alcanzar la titulación en las carreras docentes, lo que da como resultado una sobreoferta de educadores para todos los niveles y modalidades educativas,
- Las diferencias entre los aumentos salariales para los educadores que siguen siendo, porcentualmente, menores que los de otros grupos profesionales,
- El paulatino desfinanciamiento de la Educación a partir de los Programas de Ajuste Estructural, en la década de los años 1980 y 1990, con una importante recuperación hasta la fecha, con la que apenas se logra superar los niveles alcanzados en los años 1970,
- El financiamiento de estudios en universidades privadas por una entidad de financiamiento público de la Educación Superior (Consejo Nacional de Préstamos para la Educación CONAPE). Con fondos públicos los futuros educadores van a las universidades privadas, a cursar carreras en Educación con poca o nula regulación,
- La profesión docente, desde el punto de vista de la sociedad, está cada vez más devaluada económica, social y culturalmente,
- La profesión docente, en cuanto a la formación inicial, está ausente en el contenido de las políticas públicas del sector educación,
- Lo usual es que se tomen decisiones reactivas por demandas coyunturales específicas como salarios, demandadas por huelgas magisteriales. Los gremios de educadores no exigen mejoras en la calidad de los educadores ni de los resultados educativos. Incluso se oponen a iniciativas en tal sentido,

- En el país si se ha considerado como política nacional el tema de la formación continua con la creación del Instituto de Formación Profesional “Uladielao Gámez” y hay una política de salarios crecientes,
- El mercado de esta carrera profesional muestra alta saturación en el nivel de preescolar y primaria, no así en materias específicas como educación física, artes plásticas, educación musical, inglés y tecnologías de la información y de la comunicación,
- Los grupos económicamente más fuertes colocan a sus niños en la escuela privada con un alto costo mensual, pero los envían a la universidad pública con costos significativamente bajos. En ambos casos porque buscan la más alta calidad de la oferta. Y al revés, los estudiantes provenientes de la escuela pública gratis, pasan a la universidad privada con altos costos de matrícula y mensualidad, y baja calidad por su escaso rigor académico,

En este documento se analizarán las situaciones apuntadas, con el propósito de favorecer una reflexión sobre su impacto para la profesión docente y para la sociedad costarricense, aún cuando los datos son escasos y hay poca investigación al respecto.<sup>5</sup>

## Marcos de referencia de las políticas docentes

### 1. Marco jurídico

En Costa Rica el marco jurídico para el diseño de las políticas públicas docentes tiene tres ámbitos. El primero es el de la Constitución Política del 8 de noviembre de 1949,<sup>6</sup> en que se detalla el papel de la Educación para el Estado, y señalan las instancias rectoras y sus beneficiarios. Conceptualiza a la Educación como un derecho, tal como se expresa en el Título VII “La Educación y la Cultura”, Capítulo único, en sus artículos 86 y 87.

El segundo ámbito son las leyes específicas del sector educativo, así como los respectivos decretos de carácter general, en que se estipula conceptualmente lo que se entiende por estructura, organización y funciones de la Educación Nacional. Entre ellas está la Ley Fundamental de Educación de 1957, la Política Educativa hacia el Siglo XXI y el Acuerdo Nacional por la

5. CONARE/OPES (2008). Pág. 124

6. Constitución Política de Costa Rica. Consulta: 15 febrero 2012 en: <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>

Educación, que no tiene rango de ley, presentado en el marco del Relanzamiento de la Educación del Gobierno 2002-2006, cuyas aspiraciones fueron recogidas por el siguiente gobierno 2006-2010, que condujo, posteriormente, a la elaboración de un documento con lineamientos de políticas educativas.<sup>7</sup> En la Ley Fundamental de Educación (1957) se definen las funciones y responsabilidades del Consejo Superior de Educación, órgano rector de la Educación Nacional con rango constitucional, cuyo Capítulo III trata sobre la formación del Personal Docente.

El tercer ámbito corresponde a los aspectos procedimentales de la carrera docente como reglamentos, acuerdos y resoluciones. La Ley de Carrera Docente es el instrumento legal que usa el Servicio Civil (Título II) para reclutar y seleccionar el personal del Ministerio de Educación Pública y en el que se señalan los requisitos para el ejercicio de la carrera profesional y los tipos de titulación.

## 2. Marco conceptual

Podría considerarse como un cuarto ámbito para el diseño de las políticas sobre la profesión docente, los instrumentos jurídicos internacionales, que el país suscribe, y que se convierten en norma jurídica. Hay otros que son declaraciones o recomendaciones no vinculantes. Ambos se han utilizado como referentes orientadores para la toma de decisiones de políticas educativas.

La Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990; el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PROMEDLAC) con múltiples reuniones de reflexión y discusión sobre temas relacionados con la mejora de la calidad educativa; la Red Regional de Innovación y Cambio en la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación de Educadores (PICPEMCE) de la UNESCO; el Marco de Acción de Dakar del 2000, los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas del 2000, las Metas 2021 de la Organización de Estado Iberoamericanos; el nuevo Proyecto Principal de Educación (PRELAC 2002/2017); las Metas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI); las declaratorias de las reuniones internacionales de Ministros de Educación auspiciadas por diversas entidades internacionales, han sido importantes referentes para el diseño de la política educativa nacional.

En el escenario de los organismos internacionales, que reúne a los ministros y secretarios de Educación de la Región con cierta regularidad, es evidente, en las respectivas declaratorias,

el consenso entre los participantes y firmantes de las declaratorias, que la labor efectiva y profesional del educador es condición para alcanzar una educación de calidad.

## 3. Marco histórico

Uno de los desafíos más importantes que tiene el país es la formulación de políticas de Estado de largo plazo, coherentes y estratégicas, de lo que no escapa el sector educativo. Se ha hecho importantes esfuerzos en los últimos cuarenta años que no han tenido posibilidad de llegar a convertirse en política pública, y si lo han logrado, solo algunos elementos particulares se mantienen en vigencia. Una de las paradojas encontradas es que el Estado tiene una obligación constitucional en el campo docente, para la que no ha diseñado las políticas públicas correspondientes, con sentido de integralidad y totalidad.

Durante la tercera administración de Figueres Ferrer (1970-74) se ofrece al país una revisión profunda del Sistema Educativo, denominada "Plan Nacional de Desarrollo Educativo", con el que se pretende que la Educación Nacional se ponga al tenor de los tiempos.

En el Gobierno de Rodrigo Carazo (1978-82), la Ministra de Educación Ma. Eugenia Dengo de Vargas, propone una revisión de la Ley Fundamental de Educación (1957) para actualizarla, que no logra pasar los distintos filtros de la Asamblea Legislativa, y que a la fecha del presente informe, dicha ley mantiene una vigencia de casi 55 años.

En la administración Figueres Olsen (1994-1998) se impulsó una reformulación educativa denominada EDU2005 con metas estratégicas para los siguientes diez años, que no encontró apoyo de diversos sectores políticos y sociales.<sup>8</sup> A partir del año 2002, durante la administración de Abel Pacheco se presentó el Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015, cuyas políticas de gobierno se presentan en el Plan Educativo 2002-2006 y sus ejes en el documento denominado "Relanzamiento de la Educación Costarricense", como aspiración para la construcción de una política educativa de Estado, que fue posteriormente acogida por el Ministro de Educación en la gestión siguiente (2006-2010)<sup>9</sup> para la construcción de las líneas de política de la misma.

En 2006 el Consejo Nacional de Rectores publica, discute y socializa el documento "Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense: una propuesta de políticas, estrategias y acciones",<sup>10</sup> que se queda a nivel de propuesta.

7. Venegas (2009). Pág. 124

8. CONARE/OPES (2006). Pág.6

9. Venegas (2009) Pág. 124

10. CONARE/OPES (2006)

En todos estos esfuerzos el énfasis ha estado centrado en el logro de cambios profundos que garanticen una mejor dinámica de aula, lo que exige necesariamente mejorar la calidad de vida y el desempeño del profesional en Educación, e incidir, por lo tanto, en la motivación, retención y en la atracción de mejores candidatos a la profesión docente.

## Ámbitos de las políticas docentes

### 1. Institucionalización de las políticas docentes

La formación docente se institucionaliza, como responsabilidad del Estado, en el artículo 86 de la Constitución Política<sup>11</sup> vigente, en que se indica que la formación docente es responsabilidad del Estado y que este la ofrece a través de las universidades e institutos especializados (sic), por lo que es una actividad demandada constitucionalmente. La Ley Fundamental de Educación (1957)<sup>12</sup> reitera, en su capítulo III, artículo 23, que el Estado es el que forma a los profesionales docentes por medio de institutos especiales y de la Universidad de Costa Rica.

Y en la Ley de Carrera Docente del 10 de junio de 1953 se esboza un perfil del docente para el ejercicio profesional.<sup>13</sup> Independientemente de esta normativa, el país no cuenta con un sistema nacional de formación docente, que oriente, planifique y coordine las acciones nacionales, en su forma y contenido. Paradoja que no ha sido estudiada en el país.

### 2. Atracción y retención de buenos candidatos a la carrera profesional docente

Para ingresar a la carrera docente en una universidad pública, el postulante, luego de obtener el Bachillerato en Educación Secundaria, debe aprobar la prueba de Aptitud Académica que es común para tres universidades estatales, no así para la UNED; y para graduarse debe haber completado la totalidad del Plan de Estudios de la carrera, y haber realizado 150 horas de Trabajo Comunal Universitario.

Giselle María Garbanzo, en su tesis para optar por el Doctorado en Educación de la Universidad de Costa Rica, infiere que, dado el sistema de ingreso a las diferentes carreras que la

Universidad de Costa Rica tiene, muy parecido a la de las otras universidades estatales, los estudiantes ven frustradas sus posibilidades de ingreso a carreras catalogadas como de “alta demanda” y económicamente rentables, y optan por asegurarse un espacio en carreras de “baja demanda”, para garantizar su ingreso en la universidad mediante carreras que atienden transitoriamente mientras logran entrar en la carrera de su interés vocacional, por lo que ocupan un espacio que otros estudiantes quisieran tener porque realmente desean cursarlas.<sup>14</sup> Durante el tiempo que estos estudiantes están en la carrera de “espera”, tienen baja motivación que produce insatisfacción en los docentes universitarios por la actitud indiferente o desinteresada de los estudiantes ante el estudio. Iván Molina los denomina “estudiantes residuales”.<sup>15</sup>

La misma autora, Dra. Garbanzo, indica que la carrera de Educación Primaria, en la Universidad de Costa Rica es de “baja demanda”<sup>16</sup> y que ésta es poco aprobada socialmente porque le falta reconocimiento social, lo que conlleva presión en los estudiantes que están de “paso” por salir rápidamente de ella. Aquí la paradoja es que el Estado costarricense ha entregado a los gobernantes una alta responsabilidad con la profesión docente, al tiempo en que, a los miembros de esta profesión, ni el Gobierno ni la sociedad les reconoce ni concede el status social y económico correspondiente. Y evidentemente hace falta un filtro que valore el interés o vocación del estudiante y que mida también su capital cultural.

Iván Molina anota que<sup>17</sup> entre las décadas de 1970 y 1980 se observa que quienes estudian educación provienen de clase media media o baja. La mayoría de los que la cursan son estudiantes que provienen de sectores medios de la sociedad y no encontraron cupo en sus carreras de interés. El resultado ha sido una generación de docentes de primaria y de secundaria que tiene “poca identificación con su profesión y se caracterizan por un limitado capital cultural”. Al contar el país con un sistema poco selectivo, atrae a todo tipo de personas, no necesariamente a las más talentosas.

En el segundo Informe sobre el Estado de la Educación (2008) se afirma que “De acuerdo con Molina (2007), en Costa Rica se observa una tendencia creciente que quienes se matriculan en las carreras de educación se encuentran educativa, cultural y socialmente menos equipados para la docencia”.<sup>18</sup>

### 3. Formación inicial y calidad del graduado

La formación inicial de los futuros educadores comprende el proceso de formación profesional en el que el interesado(a) adquiere los conocimientos mínimos básicos, desarrolla las destrezas y las habilidades fundamentales, a la vez que construye las actitudes necesarias para ser maestro(a).

De este proceso y de la calidad de sus formadores depende, en gran medida, la calidad de docente a formar. En la formación inicial el modelaje de los formadores y de los educadores

11. Constitución Política de Costa Rica (1949)

12. APSE. Consulta: 15 febrero 2012 en <http://www.apse.or.cr/webapse/legdoc/leg02.htm>

13. APSE. Consulta: 15 febrero 2012 en <http://www.apse.or.cr/webapse/legdoc/leg01.htm#tit02>

14. Garbanzo (2011) Págs. 170 a 171

15. La Nación. Iván Molina, 19 febrero 2011. Consulta: 14 febrero 2012 en [www.nacion.com/2011-01-19/Opinion/Página Quince](http://www.nacion.com/2011-01-19/Opinion/Página%20Quince)

16. Garbanzo (2011) Pág. 122

17. Molina Jiménez (2007)

18. CONARE/OPES (2008) Pág. 134

durante las experiencias de práctica docente, son esenciales para lograr un profesional con la debida preparación para el ejercicio laboral.

La Dra. Venegas, en el tema de la formación docente inicial explica con detalle que<sup>19</sup>

*“Siempre que se trate de la formación docente, importan los temas esenciales: lo que los futuros docentes necesitan aprender, cómo deben aprenderlo, bajo cuáles modalidades de formación según las condiciones del contexto pueden aprender la profesión, entre otras. No obstante, estos temas centrales de la formación docente siguen sin ser temas investigados de manera pertinente y suficiente como para ocupar espacio en las políticas educativas y menos aún, para dar asidero conceptual a esta. Con ello, puede afirmarse que las reflexiones sobre la formación docente, están fuertemente consolidadas en referencias y datos provenientes de los sistemas educativos, de la política económica y de los estudios de rendimiento de aprendizaje de los estudiantes, donde se vincula, de manera general, la eficiencia de la escuela a la calidad de los docentes, obviando otras variables y aspectos sustantivos del trabajo docente: formación profesional, contexto, recursos, aspiraciones, orientaciones del centro educativo, política educativa, tradiciones y cultura, así como el papel de la familia y el medio social en los procesos formativos y sus resultados”.*

### **a. Notas históricas sobre la formación docente**

A partir de la Reforma del año 1886, conocida como la Reforma de don Mauro Fernández, el Ministerio de Educación Pública tenía, y asumía, con plena responsabilidad, la formación de los educadores para todos los niveles del sistema educativo, situación que cambió a partir de 1972.

La Escuela Normal de Heredia, de nivel post secundario, se abre en 1915, y tan pronto se inaugura la Universidad de Costa Rica (UCR) en 1940, se establece la Facultad de Educación a la que se le adscribe la Escuela Normal como Escuela de Pedagogía, con la que la tercerización es una realidad en el país, desde la década de los años 40, adelantándose así a muchos países latinoamericanos.

La UCR no logra suplir la cantidad de docentes que el país requería por lo que el Gobierno de Teodoro Picado establece el Instituto de Perfeccionamiento del Magisterio Nacional y en 1949, la Junta de la II República, presidida por José Figueres Ferrer, crea la Escuela de Perfeccionamiento y Profesionalización del personal docente de la educación primaria. En 1950 se reabre la Escuela Normal de Heredia junto con las escuelas normales de Liberia, San Ramón y Pérez Zeledón, en las que los estudiantes se titulaban en dos años, con horarios diarios de ocho horas, y una constante práctica profesional desde el inicio del proceso. Extraordinarios costarricenses por su aporte, su pensamiento y su carrera profesional, eran escogidos como profesores y directores de estas entidades, que garantizaron una muy buena formación de educadores, a los que se les tenía en alta estima social.

En la década de los años 70, con los gobiernos de Figueres Ferrer y de Oduber Quirós, se da una importante expansión educativa en todo el territorio nacional, tanto en Primaria como en Secundaria, lo que presentó complicaciones por la demanda de docentes que generó.

Con la crisis de 1980<sup>20</sup>... el Estado costarricense aplicó una serie de medidas que afectaron decisivamente la calidad de la enseñanza. Ante todo, redujo el calendario escolar, disminuyó la inversión educativa como proporción del PIB (entre 1985 y 1989, cayó entre 3 y 4 por ciento) y redujo en términos reales los salarios de los docentes de primaria y secundaria: en 1990, esos salarios todavía no recuperaban los niveles alcanzados en 1978. Así, las carreras en el área de educación, que habían empezado a perder atractivo desde inicios de la década de 1970, se volvieron todavía menos atractivas después de 1980. A lo anterior se agregó un factor adicional: los educadores formados en el período anterior a 1970, que se habían beneficiado de una mejor preparación a nivel secundario y procedían de hogares que les habían proporcionado un mayor capital cultural, empezaron a jubilarse y fueron sustituidos por nuevas generaciones que ya no tenían esas características<sup>21</sup>. Esta situación se mantiene a la fecha.

Hacia 1996 en el país, nos dice la Dra. Venegas, no existe un currículo único de formación, pues cada universidad formadora lo propone como un listado de atributos<sup>21</sup> y agrega que se observa una importante diversidad de perfiles.

Costa Rica no cuenta con un perfil claro del profesional de la Educación. Entre los años 1996 y el 2002 la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA), con fondos del Gobierno de Holanda y en el marco del Proyecto “Apoyo al Mejoramiento de la Formación Inicial de Docentes de la Educación Primaria o Básica”, desarrollado entre 1999 y el 2003, favoreció la construcción de un Perfil Marco

19. Idem. Pág. 55

20. La Nación/Opinión/19 enero 2011/Iván Molina.13. APSE. Consulta: 15 febrero 2012 en <http://www.apse.or.cr/webapse/legdoc/leg01.htm#tit02>

21. Venegas (2009) Pág. 80.

Centroamericano que sirviera de base para elaborar los perfiles docentes nacionales y la revisión de los Planes de Estudio de la Formación Docente, con diversas respuestas de los países participantes.

El estudio realizado por la Dra. Venegas evidenció, en el ámbito regional, que en la elaboración de los perfiles no se consideran las necesidades sociales, ni los requerimientos políticos o de la globalización y que tampoco responden a las necesidades de los Programas de Estudio en vigencia para cada uno de los niveles educativos.<sup>22</sup>

Entre el 2003 y el 2008 la CECC/SICA, siempre con el auspicio del Gobierno de Holanda, diseña una Guía de Análisis de los perfiles con el fin de que cada país replantee sus propuestas según las directrices de los gobiernos que han cambiado y de las tendencias educativas y curriculares internacionales.

El Proyecto, con un alto apoyo del Ministerio de Educación de Costa Rica, logró una propuesta consensuada de las tres universidades públicas y parcialmente de una privada. Se realizaron consultas a la sociedad civil y a personal del magisterio. El perfil consideró las competencias<sup>23</sup> entre el saber hacer, el saber ser, el saber aprender y el saber convivir, siguiendo la propuesta de Unesco.<sup>24</sup>

La conclusión a la que arriba la Dra. Venegas, es que para el 2008 "... Costa Rica carece de un perfil único o de un perfil de base aceptado para el Docente de Educación Primaria..."<sup>25</sup> El país no ha logrado consolidar un sistema coherente de formación docente. La formación en entidades privadas tiene poca regulación del Estado. Compiten entre ellas y con las universidades estatales, por la atracción de candidatos con programas reducidos en duración y contenidos.<sup>26</sup> Es variada la oferta con escasa coordinación y conexión entre ellas.

Con el decreto de creación de Instituto de Desarrollo Profesional "Uladislao Gámez" en el Ministerio de Educación (IDP)<sup>27</sup> el Gobierno señala la concreción de una política pública específica referida a la formación continua. Obviamente que no se encuentra, entre sus disposiciones, la coordinación o articulación con los planes de formación de las universidades públicas o privadas.

Un mecanismo para garantizar la calidad de la oferta formativa es la acreditación de las carreras universitarias. Costa Rica crea

el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) mediante Ley #8256 de mayo de 2002, con el fin de iniciar la acreditación de las carreras universitarias, sus planes y programas, para garantizar calidad de los procesos formativos.

En Costa Rica la formación inicial docente está bajo la responsabilidad de las universidades, pública y privada, que en conjunto ofrecen 250 carreras relacionadas con la Educación<sup>28</sup>, en veintitrés universidades privadas<sup>29</sup>, pero solo el 12% tienen una acreditación que certifica su calidad.

A la fecha en que se escribe este informe la acreditación de carreras relacionadas con la Educación<sup>30</sup> es la siguiente:

- Universidad de Costa Rica: dos carreras. Profesorado y Bachillerato en Educación Física,
- Instituto Tecnológico de Costa Rica: una carrera. Bachillerato en la Enseñanza de la Matemática asistida por computadora,
- Universidad Nacional: cinco carreras. Bachillerato y Licenciatura en Pedagogía con énfasis en Educación Preescolar; Bachillerato y Licenciatura en Pedagogía con énfasis en I y II ciclos de la Educación General Básica; Bachillerato y Licenciatura en Educación Especial con énfasis en integración; Profesorado, Bachillerato y Licenciatura en la Enseñanza de la Matemática; Bachillerato en la Enseñanza del Inglés,
- Universidad Estatal a Distancia: tres carreras. Profesorado y Bachillerato en la Enseñanza de las Ciencias Naturales; Profesorado y Bachillerato en la Enseñanza de la Matemática; y Bachillerato y Licenciatura en Informática Educativa. Universidad Católica de Costa Rica (privada): dos carreras. Bachillerato en Ciencias de la Educación con énfasis en Educación Especial; Bachillerato y Licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Educación Religiosa para I, II, III ciclos y Educación Diversificada.

Son trece carreras acreditadas oficialmente por el SINAES, lo que muestra que la aplicación de controles externos es muy débil y poco significativa para las universidades, tanto públicas como privadas.

22. *Idem*. Pág. 68

23. Venegas (2009) Págs. 78 a 79.

24. UNESCO (1996) Informe Delors "La Educación encierra un Tesoro".

25. Venegas (2009) Pág. 80

26. Angulo Hernández (XXX) Pág. 95

27. Asamblea Legislativa. Ley 8697 del 10 diciembre de 2008. Consulta: 15 febrero 2012 en <http://www.cesdepu.com/leyes/8697.12-dic-2008.htm>

28. La Nación. En Vela. Consulta: 18 febrero 2012 en <http://161.58.182.53/2012-02-03/Opinion/en-vela.aspx>

29. CONESUP. Consulta: 21 febrero 2012 en <http://www.mep.go.cr/CONESUP/OfertaAcademica.aspx>

30. SINAES. Consulta: 15 febrero 2012 en [http://www.sinaes.ac.cr/carreras\\_acreditadas/acreditadas\\_por\\_u%207\\_oct06.htm](http://www.sinaes.ac.cr/carreras_acreditadas/acreditadas_por_u%207_oct06.htm)

En la Memoria Anual 2010 del CONAPE, no se encuentra información alguna sobre el tipo de universidad a la que asistirá el prestatario<sup>31</sup>, pero Albán Bonilla Sandí, director ejecutivo de la Unión de Rectores de Universidades Privadas (UNIRE), indica en una entrevista para La Nación del 27 de noviembre del 2011 que<sup>32</sup>... “el 89% de los beneficiarios de la Comisión (sic CONAPE) estudian en una universidad privada”. Se deduce que ello significa que con fondos nacionales se está financiando en universidades privadas a estudiantes de Educación en ofertas con cuestionamientos por su calidad y tiempo de estudios. Una paradoja difícil de comprender para un país como Costa Rica.

## b. Planes de estudio de la formación docente

En cuanto a los planes de estudio de formación docente, tanto de las universidades públicas como privadas, estos corresponden a un modelo que estratifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje en partes con poca relación entre sí. Los educadores se forman como instructores que presentan los contenidos a los estudiantes con el fin de que los memoricen y puedan devolverlos, sin análisis ni reflexión conceptual alguna, en las pruebas evaluativas. Lo importante no es el dominio pedagógico del contenido ni la formación de la persona, sino la didáctica, el cómo enseñar, proceso que se ha llamado “pedagogismo”, por el énfasis en cómo dar clases y no en el saber disciplinario. Son planes cortos, teóricos, en que la teoría es fácilmente relevada por lo que no se abren espacios para la reflexión o la crítica constructiva; y que omiten significativamente la práctica sistemática en el aula. Se privilegia la exposición oral frontal con poca opción a las actividades participativas y para la experiencia de trabajo y las buenas prácticas.

Paralelo a esta lógica de la formación de docentes para la educación primaria y secundaria, en Costa Rica, la mayoría de los programas de estudio para los estudiantes, vigentes, que autoriza el Consejo Superior de Educación, dan mayor énfasis a los contenidos de las disciplinas, y los educadores se dedican a favorecer su memorización, condicionado ello por las pruebas nacionales de bachillerato. Y en tal sentido es importante destacar que algunos docentes ignoran los programas de estudio vigentes, y se limitan a que los estudiantes aprendan, acriticamente, los contenidos de libros de textos promocionados por empresas editoriales multinacionales con importantes diferencias de contenido y enfoque en relación con los programas de estudio oficiales.

Las universidades privadas ofrecen la carrera de Bachillerato en Educación en tres años y la universidad pública en cuatro años, por lo que se acentúa el que los interesados acudan a las privadas en el interés de obtener un título que les acredite para trabajar en un menor tiempo, aún cuando no cuenten con la formación básica necesaria, lo que impacta en el MEP que detecta serios déficits formativos entre los educadores en servicio, los que debe enfrentar con los procesos de formación continua.

La tabla anterior<sup>33</sup> deja en evidencia la sobreoferta en Ciencias Sociales y en Educación, frente a la demanda laboral, lo que da como resultado el desempleo abierto y contrataciones temporales de graduados universitarios, particularmente en estos dos campos. Cabe pensar que hay una estrecha relación entre estas cifras y la proliferación de universidades privadas con ofertas en ciencias “no duras”.

## Títulos otorgados y su relación con ofertas laborales en Costa Rica, 2006

| Área               | Títulos otorgados |          | Ofertas laborales |          |
|--------------------|-------------------|----------|-------------------|----------|
|                    | Absoluto          | Relativo | Absoluto          | Relativo |
| Artes y Letras     | 735               | 2,6      | 121               | 2,8      |
| Ciencias Básicas   | 1.737             | 6,0      | 416               | 9,6      |
| Ciencias Sociales  | 10.420            | 36,2     | 1.669             | 38,4     |
| Educación          | 10.375            | 36,0     | 677               | 15,4     |
| Recursos Naturales | 451               | 1,6      | 123               | 2,8      |
| Ingeniería         | 1.888             | 6,6      | 884               | 20,3     |

31. CONAPE. Consulta: 16 febrero 2012 en <http://www.conape.com>.

32. La Nación/El país/ Consulta: 16 febrero 2012 en <http://www.nacion.com/2011-11-27/ElPais/conape-financiara-a-solo-3-200-estudiantes-por-recorte-de-fondos.aspx>

33. Morales Zúñiga (2011) Pág.13. Consulta el 30 de febrero 2012 en <http://revistadigital.eae.fcs.ac.cr/index.php/guia-autores/45-politicas-y-condiciones-laborales-del-sector-docente-en-costa-rica>

#### 4. Devaluación social de la profesión docente

En cuanto a la poca valoración social de la profesión docente, Morales Zúñiga (2011) señala que

*“La devaluación económica y social de algunos profesionales específicos, sobre todo los profesionales docentes, se presenta en el tanto que, además de ser una profesión menos remunerada en relación con otras profesiones, socialmente no es hoy en día una profesión que ostente un estatus social alto. Esto tiene que ver con la simple lógica de mercado, pues la relación oferta-demanda, hace que el precio oscile en función de esa relación, es decir, cuando la demanda en el mercado está satisfecha, y la oferta excede a la demanda, el valor de lo ofertado desciende, lo cual ha sido un premisa fundamental tanto de la economía política como de la economía clásica.”<sup>34</sup>*

lo que se configura en una lógica extraña. Se propicia que las personas logren una formación universitaria para que no encuentren trabajo en el cual desempeñarse, impactando particularmente a los graduados en Educación; se rompe así la creencia nacional de la movilidad social ascendente<sup>35</sup> a través de la Educación, para enfrentarse a la “inseguridad laboral<sup>36</sup>”.

Los educadores recién egresados buscan otras alternativas laborales y abandonan su carrera, porque muchos de ellos, formados en universidades privadas, tienen que pagar el préstamo que recibieron del Consejo Nacional de Créditos para la Educación (CONAPE), así van abriendo otros caminos que les alejan de su intención inicial, creando nuevas identidades laborales.<sup>37</sup> La inversión personal, familiar y estatal se pierde, en una forma de estafa intelectual y laboral.

Los sistemas de selección de los futuros educadores son precarios -solo la UNA tiene un sistema formal para valorar al interesado en estudiar Educación- o inexistentes, por lo que cualquier persona, al aportar su título de bachiller de segunda enseñanza, es aceptado en la carrera, sin medir su potencial ni sus competencias genéricas ni específicas y sin considerar los resultados finales de las pruebas de bachillerato de la segunda enseñanza, como lo hacen países como Corea del Sur, Finlandia, Cuba o Chile.

Morales Zúñiga<sup>38</sup> dice que...

*“Los países con sistemas educativos de alto rendimiento, como Finlandia o Cuba, han comprendido que los docentes deben ser necesariamente aquellos individuos que han demostrado la suficiente solvencia académica, intelectual y humanista, pues tendrán en sus manos, el capital humano y social que a mediano y largo plazo, podría ser el motor del desarrollo de tales sociedades.”*

Y agrega que en Costa Rica no se ha articulado una estrategia de selección de los candidatos a la docencia, la que no ha sido propuesta por el Estado ni por las universidades públicas, menos por las privadas.

#### 5. Reclutamiento e inserción en la carrera docente

La disminución en el número de docentes no titulados se debe al aumento de los grupos de categoría profesionales más elevados. Es positivo notar que, entre 1997 y 2009, el porcentaje de docentes titulados ha aumentado mientras que el de los no titulados ha disminuido en los diferentes niveles educativos, tal como lo muestra la siguiente tabla

En 1970 se promulga la Ley de Carrera Docente, que busca eliminar la intromisión política en el empleo docente y establecer una relación laboral basada en un régimen de méritos. Pero es hasta el año 2007 que, con apoyo de la página web del Servicio Civil, se adopta un nuevo proceso de reclutamiento, de cuatro etapas: a) preselección a partir de una evaluación integral con la aplicación y calificación de criterios y predictores válidos y confiables para garantizar que los candidatos reúnen los requisitos del puesto; b) prueba que busca valorar los aspectos técnicos, las condiciones académicas y de experiencia; c) calificación mediante una lectora óptica para analizar los resultados de las pruebas; d) selección a partir de un único registro de elegibles, el que se actualiza como reclutamiento permanente.

El Servicio Civil busca mayor transparencia en la selección de los profesionales mejor formados y más capacitados pero, a la fecha del presente informe, el proceso aún no está consolidado. Se mantienen altos porcentajes de educadores con solo el título básico de bachiller universitario y porcentajes cercanos al 50% de profesionales sin haber alcanzado su plaza en propiedad.

34. Morales Zúñiga (2011) Pág. 14

35. Idem. Pág. 16

36. Idem.

37. Idem. Pág. 19.

38. Idem. Pág. 21.

39. CONARE/OPES (2011) Pág. 143.

## Personal docente en educación regular primaria y secundaria. Según titulación a/: 1997, 2001, 2005 y 2009

| Nivel de enseñanza                     | 1997 | 2001 | 2005 | 2009 |
|--|------|------|------|------|
| Primero y segundos ciclos              |      |      |      |      |
| Titulados                              | 85.6 | 90.1 | 92.9 | 95.4 |
| No titulados                           | 14.4 | 9.9  | 7.1  | 4.6  |
| Tercer ciclo y educación diversificada |      |      |      |      |
| Titulados                              | 76.7 | 84.2 | 87.2 | 95.0 |
| No titulados b/                        | 23.3 | 15.8 | 12.8 | 5.0  |

a/ Dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas. b/ No titulados incluye las plazas/docentes de los grupos profesionales de aspirantes y autorizados.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP

En el MEP se utiliza, para la administración del personal docente, el “Manual descriptivo de clases de puestos docentes”, derivado del sistema de clasificación de puestos del Título II del Estatuto del Servicio Civil. Describe las tareas, responsabilidades, requerimientos académicos, técnicos y prácticos, condiciones organizacionales y ambientales, así como las características personales básicas para el desempeño de los cargos. No es un perfil, es un listado de condiciones que facilitan a los personeros del MEP la delegación de funciones, el seguimiento y la supervisión.

El país cuenta con una comisión interinstitucional que determina los parámetros para contratar educadores en todos los niveles, en cuyo seno, el peso de los representantes gremiales es significativo. Varias iniciativas han fracasado porque los gremios no avalan las evaluaciones previas de entrada para los profesores de matemática, tampoco aceptan que los docentes a contratar, por ejemplo los de preescolar, solo provengan de carreras acreditadas ante el SINAES, ni admiten que se dé un puntaje adicional a los educadores bilingües.<sup>40</sup> Los representantes gremiales solo han avalado que, para ser nombrados en propiedad, los profesores de inglés deben aportar su constancia de haber ganado el TOEIC.<sup>41</sup>

La comisión creada para... “fijar los parámetros para contratar educadores, integrada por el Servicio Civil, MEP, Universidad de Costa Rica y sindicatos fracasó por oposición de algunos de sus miembros, sobre todo de los sindicatos de educadores. Para estos el título “universitario” es suficiente garantía para dar clases, sin importar la calidad de la universidad y, mucho menos, el contenido de la enseñanza impartida, pues, desde hace 50 años, impera la forma, no el conocimiento”<sup>42</sup>

## 6. Condiciones y ambiente de trabajo

El sistema educativo tiene como funciones fundamentales el socializar y culturalizar a las nuevas generaciones, en estrecha relación con la familia y la comunidad. Es un proceso creado para garantizar que las personas son conscientes de su condición de miembros de una sociedad particular, en la que están establecidos deberes y responsabilidades, y en la que se participa a partir de una idiosincrasia condicionada por la historia y la creación y acumulación cultural. Es donde se aprenden las reglas de la práctica ciudadana y del ejercicio democrático, se convalida una escala de valores y se prepara para participar crítica y creativamente en la continuidad histórica y cultural.

Y el docente tiene en sus manos esta responsabilidad, es el que configura la nacionalidad e identidad. Labor esencial en el desarrollo de las naciones. Hoy día sus tareas están condicionadas por el modelo de desarrollo social de la revolución industrial, y sigue reproduciendo, en el aula, sus condicionamientos sociales. Se caracterizan por su inamovilidad. El cambio es más que lento. La cultura escolar es una rutina institucionalizada, rígida e impertinente con las demandas sociales actuales.

Las condiciones salariales de los docentes están determinadas por los títulos universitarios acreditados, los que le inscriben en un rango particular, dependiendo de si logra el nivel de bachillerato, licenciatura, maestría o doctorado; a lo que se agregan las anualidades (monto por año trabajado); los aumentos anuales que decreta el gobierno para los servidores públicos y el pago por trabajar 200 días al año.

40. La Nación/El País. Consulta: 18 febrero 2012 en <http://www.nacion.com/2012-02-02/ElPaís/fracasaron-intentos-de-medir-conocimiento-con-examenes.aspx35>. Idem. Pág. 16

41. Idem.

42. La Nación/En Vela Consulta: 18 febrero 2012 en <http://161.58.182.53/2012-02-03/Opinion/en-vela.aspx>

## Nombramientos de personal docente y docente-administrativo en propiedad por nivel en la educación pública tradicional

| Nivel educativo       | 2002        | 2005        | 2007        | 2008        | 2009        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Preescolar y primaria | 69.7        | 67.4        | 69.6        | 66.2        | 65.9        |
| Secundaria académica  | 49.2        | 46.6        | 46.3        | 44.2        | 43.5        |
| Secundaria técnica    | 45.6        | 40.6        | 43.2        | 40.4        | 42.5        |
| Educación Especial    | 46.6        | 45.6        | 50.8        | 45.9        | 47.3        |
| Educación de adultos  | 18.2        | 21.7        | 23.1        | 22.0        | 31.6        |
| <b>Total</b>          | <b>59.0</b> | <b>55.4</b> | <b>57.2</b> | <b>54.1</b> | <b>53.8</b> |

Fuente: Tercer Informe sobre el Estado de la Educación. 2011

Cabe agregar el tema de los interinatos, referido a los trabajadores que no cuentan con su plaza en propiedad, según los lineamientos del Servicio Civil Docente, y que en el caso de Costa Rica afecta a casi la mitad de los trabajadores docentes.<sup>43</sup>

La siguiente tabla<sup>44</sup> evidencia que los niveles de preescolar y primaria tienen mayor porcentaje de personal en propiedad, y por lo tanto, menor peso del personal interino. Sin embargo en el nivel de secundaria, los docentes en propiedad pasan del 49.2 en el 2002 a 43.5 en el 2009, con comportamientos similares para la Educación Técnica, la Educación Especial y la Educación de Adultos. Debe notarse que la condición de interino es inestable e incierta, ya que el empleado siempre está frente al riesgo de perder su trabajo en cada nuevo ciclo lectivo.

El aspecto más serio del interinato es el uso que de él hacen los políticos para ofrecer dádivas a copartidarios, práctica que ha sido históricamente usual entre los políticos. Los puestos de maestros, tanto en propiedad como interinos, han sido tradicionalmente, una piñata para repartir a capricho. Importantes esfuerzos se han hecho, con muy buenos resultados en los nombramientos en propiedad, pero con poco resultado en cuanto a los nombramientos interinos. Y los datos de la Tabla anterior lo demuestran.

Otro elemento que Morales<sup>45</sup> agrega a las condiciones laborales de los educadores costarricenses es el número de estudiantes por educador, 30 en promedio para el año 2009, según lo indica el CONARE,<sup>46</sup> que implica mayor carga de

trabajo extra clase y menor capacidad del educador para la atención de la diversidad cognitiva de los alumnos.

Y finalmente, agrega Morales,<sup>47</sup> como elemento que afecta las condiciones laborales de los educadores: es frecuente que para lograr una posición laboral (plaza) en propiedad, los nombramientos se asignen en centros escolares muy alejados de la comunidad donde vive el servidor. De nuevo se suma la inestabilidad anímica causada por el rompimiento, por largos periodos, de los vínculos emocionales del educador con su familia y otros grupos de referencia.

Se ha hecho poco para mejorar el clima laboral dentro de las instituciones educativas en que se evidencia un alto stress, problemas de salud, particularmente de la voz, y condiciones de trabajo, en áreas geográficas vulnerables, signadas por el bullying y actos de violencia internos y externos. La inestabilidad y las jornadas de 40 horas laborales semanales y más, afecta la debida atención de los alumnos.<sup>48</sup>

Un estudio de ANDE<sup>49</sup> (Román, 2010b), sobre la salud mental de los educadores, indica que la sobrecarga laboral, el número de alumnos por grupo y el clima organizacional deficiente de las instituciones educativas, junto con los problemas de planificación general y de comunicación, generan muchos problemas entre los mismos compañeros de trabajo.

## 7. Remuneración, incentivos y evaluación del desempeño de los docentes

La remuneración de los profesionales en Educación<sup>50</sup> no es equivalente a la de otras profesiones. "Datos de los años 2004, 2005 y 2006 evidencian esta situación, ya que los educadores con grado de bachillerato, recibían, en promedio, el 74% de lo que percibían otros profesionales con un grado similar. En los casos de licenciatura y el postgrado, la relación era del 60% y el 54%, respectivamente"<sup>51</sup>. El MEP ha mantenido una política constante de mejora salarial, con la que ha logrado bajar estas diferencias en relación con otras profesiones.

43. CONARE/OPES (2011) Pág. 144

44. Idem.

45. Morales Zúñiga (2011) Pág. 20

46. CONARE/OPES (2011) Pág. 144

47. Morales Zúñiga (2011) Pág. 20

48. CONARE/OPES (2011) Pág.142

49. Idem. Pág. 145

50. Idem. Pág. 135

51. Idem.

Morales explica que<sup>52</sup> la caída de los salarios, en los años de 1980, fue resultado de políticas económicas, promovidas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo, para reducir el gasto público. El gasto en Educación representaba cerca de un tercio del presupuesto nacional, la austeridad financiera implicaba mermar los salarios de los educadores.

Es usual que el incremento salarial sea el que se discute a partir de las demandas gremiales, no así la mejora integral de las condiciones profesionales, del clima de trabajo y calidad de vida. El gobierno ante estas demandas ofrece una respuesta reactiva y no proactiva.

En el Tercer Informe sobre el Estado de la Educación<sup>53</sup> indica que... "El ingreso promedio de los educadores mejoró significativamente durante los últimos cinco años, como resultado de procesos de negociación con las organizaciones gremiales y de políticas del MEP. El objetivo fue equiparar los salarios de los profesionales del sector público central con aquellos del denominado percentil 50 correspondientes al sector público autónomo no financiero. Los salarios de los docentes pasaron del percentil 25 al percentil 50 en el 2010". Morales<sup>54</sup> señala que de una mejora de salarios no se deriva, necesariamente, una mejora en las condiciones laborales de los educadores. Si bien es cierto hay mejoras salariales de 2004 a 2010, es una mejora relativa, si se consideran, en el análisis, las condiciones de trabajo de los docentes fuera de las lecciones de aula: planeamiento, calificación de exámenes, diseño y preparación de material didáctico, reuniones, atención a padres de familia, etc., actividades laborales que no están comprendidas en la retribución salarial.

Hay evidencia, en múltiples estudios, de que el educador influye decisivamente en los logros de aprendizaje del estudiante. Atraer a los mejores candidatos para la carrera docente y retenerlos capacitándoles con las destrezas necesarias, motivándolos para hacer un muy buen trabajo, es todo un reto para las autoridades gubernamentales y para la sociedad.

La oferta de incentivos puede hacer la diferencia para atraer y retener en la profesión docente a los mejores, ya que los educadores, como cualquier otro profesional, responden positivamente a la oferta; así diseñar una estructura de incentivos que realmente haga atractiva la profesión docente, es un desafío para los sistemas educativos. La falta de incentivos, o una oferta pequeña o impertinente respecto de las necesidades de los educadores genera actitudes negativas que afectan el clima organizacional, así como los procesos de enseñanza y de aprendizaje, además provocan la deserción de los profesionales docentes hacia otros ámbitos laborales.

Los incentivos no solo son mejoras salariales. Una excelente infraestructura, un clima profesional armonioso, oportunidades de desarrollo profesional, reconocimientos a la labor y a los logros personales, la estabilidad laboral y la pensión, también son incentivos interesantes.

Hacer que los incentivos sean parte de una política integral de mejora de la profesión docente, puede generar efectos positivos en los educadores, y por lo tanto en la calidad de su trabajo, siempre y cuando tales incentivos sean obtenidos a causa de un mejor desempeño del docente, mediante mecanismos que valoren el logro profesional y el logro en los resultados de los estudiantes.<sup>55</sup>

## Ingreso promedio de educadores y otros profesionales asalariados (2004-2006)

| Especialidad   | Grado académico |              |          |
|--|-----------------|--------------|----------|
|  | Bachillerato    | Licenciatura | Posgrado |
| Ingreso promedio de los educadores. Año 2006               | 297.627         | 320.355      | 484.128  |
| Ingresos promedio del resto de los profesionales. Año 2006 | 400.707         | 595.836      | 860.395  |
| Brecha de ingreso (educadores/otros profesionales x100)    |                 |              |          |
| Promedio 2004-2006   | 74              | 60           | 54       |
| 2004   | 67              | 63           | 56       |
| 2005   | 82              | 63           | 51       |
| 2006   | 74              | 54           | 56       |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares del INEC, años 2004, 2005 y 2006

Fuente: CONARE/OPES (2008) Cuadro 3.7. Pág. 136

52. Morales Zúñiga (2011)

53. CONARE/OPES (2011). Pág. 144

54. Morales Zúñiga (2011) Pág. 13 a 15.

55. Vargas (2005)

En Costa Rica los educadores siempre han recibido incentivos. Algunos de ellos de tan larga data, que ya no se consideran como tales, como las pensiones magisteriales, las que se han establecidos como derechos por sí mismos y no logros del gremio.

La Caja de ANDE (Asociación Nacional de Educadores) es otra fuente de incentivos. Es un banco para uso exclusivo de los educadores en servicio con un potencial enorme para favorecer la compra de casa de habitación, estudios, viajes, ahorros, etc. Los docentes también cuentan con la Funeraria del Magisterio, la Corporación de Servicios Múltiples, y la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional.

Los incentivos salariales actuales son: el Incentivo por trabajar los 200 días anuales, el Incentivo didáctico que es dinero que se reciben para la compra de material didáctico, el Bono Escolar -pago adicional en el mes de febrero para la compra de útiles escolares previo a la entrada a clases al inicio del año escolar- que se ha ampliado a todos los trabajadores del sector público y algunos del sector privado.

## 8. Formación de los educadores en servicio

La oferta de desarrollo profesional es dispersa y desarticulada<sup>56</sup> y la participación de los docentes es escasa, individual y puntual,<sup>57</sup> según el Tercer Informe sobre el Estado de la Educación en Costa Rica (2011). Uno de los principales hallazgos de este tercer informe<sup>58</sup> es que, a pesar de la reconocida importancia de la formación permanente, la oferta estatal es variada, dispersa y poco pertinente, lo que es otra interesante paradoja. El MEP no cuenta con una política de formación permanente que acoja las tendencias internacionales en cuanto a prácticas docentes, que responda a diagnósticos formales de las necesidades de capacitación, que ordene las iniciativas múltiples que se ofertan a los educadores y que fije las prioridades a partir de las exigencias educativas y sociales.

En el Estudio 5 denominado “Docentes de primaria y secundaria: valoración del desarrollo profesional”<sup>59</sup> del Tercer Informe del Estado de la Educación, se apuntan las siguientes falencias en los procesos de formación continua, a partir de una muestra de 1210 docentes entrevistados: la participación no supera el 40%; el 66% de las actividades no se ajustan a criterios de efectividad por lo que es débil la transferencia de lo aprendido al aula; las actividades no se inscriben dentro de programas continuos, sino que están desconectadas unas de otras; el 42% de las actividades tienen una duración de un día o menos; un porcentaje importante se centra en cómo

enseñar, no en cómo aprende el estudiante; el 91% son de tipo presencial por lo que requieren que el docente suspenda lecciones y se traslade fuera de su institución; hay poco espacio para compartir lo aprendido con los colegas por lo que el desarrollo profesional es individual y aislado.

En 1989 el MEP crea el Centro Nacional de Didáctica (CENADI), que a partir del 2009 se convierte en el IDP, cuya función central es la formación continua de los docentes en servicio.

Varias entidades nacionales tienen sus propias ofertas formativas con muy poca coordinación con el IDP, tal es el caso de la Fundación Omar Dengo (FOD); PROMECE (Programa de Mejoramiento de la calidad de la Educación, proyecto con fondos del BID y del Banco Mundial); la Dirección General de Desarrollo Curricular con sus asesores nacionales y regionales por materia y ciclo que tiene procesos formativos algunas veces coordinados entre sí y otras no; programas de las universidades según escuelas de formación docente, y las ofertas de los gremios docentes como ANDE (Asociación Nacional de Educadores), APSE (Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza) y COLYPRO (Colegio de Licenciados y Profesores).

En la formación docente tiene predominio la modalidad presencial, se concentran en los centros de población, tienen ausencia de procesos de evaluación y seguimiento, con limitaciones de pertinencia con las necesidades inmediatas de grupos particulares. Se observa un importante vacío en procesos formativos de los educadores que atienden las áreas administrativas. Y si las actividades son originadas por el MEP o por las universidades, los participantes pueden obtener una acreditación con algún impacto salarial como incentivo profesional. El MEP apenas inicia experiencias con la formación virtual y a distancia, asincrónicas.

Cada cambio curricular o administrativo que el MEP propone le implica el diseño de procesos de inducción (motivación e introducción) para los educadores, junto con procesos de actualización en los avances de las ciencias neurológicas, las nuevas teorías del aprendizaje y la introducción de las tecnologías de la comunicación y la información, que avanzan con tal rapidez que no dan tiempo a las instituciones formadoras de incluirlos dentro de sus planes de estudio.

Cada nuevo gobierno intenta nuevas formas y procedimientos de proveer ofertas de educación continua, pero el hecho es que no se cuenta con estudios de necesidades de capacitación por materia, ciclo, modalidad ni región.<sup>60</sup> La falta de especialistas profesionales en capacitación favorece que muchos capacitadores empíricos tengan poco impacto en el aprendizaje de los educadores en servicio. Dominar la materia no implica necesariamente estar capacitado para enseñarla a adultos profesionales.

56. CONARE/OPES (2011). Pág. 142

57. *Idem*. Pág. 353

58. *Idem*. Pág. 143

59. *Idem*. Pág. 349 a 359

60. CONARE/OPES (2011). Pág. 146

61. CONARE/OPES (2006).

Cabe agregar que los tiempos disponibles por los educadores para capacitarse son muy pequeños a lo largo del año lectivo, por las limitaciones que ha impuesto el cumplimiento de los 200 días anuales de asistencia a clase. El resultado es el poco grado real de aprovechamiento y la ausencia de seguimiento a los procesos formativos.<sup>61</sup>

En el país no hay una política pública que regule, estudie o planifique la formación de profesionales en general,<sup>62</sup> y de los docentes en particular. En relación con las condiciones laborales del docente, Morales<sup>63</sup> añade la incertidumbre y la frustración que genera en los educadores, el no pago completo y puntual por parte del MEP. Una situación que ha generado varios planes de gobierno pero que no se logra resolver de forma definitiva, a pesar del mandato constitucional. Según Morales<sup>64</sup> este evento...*"tiende a ocasionar desvinculación y a crear identidades laborales frágiles"*, por la desestimulación evidente, particularmente en los llamados "interinos". Y afirma que esta es una de las condiciones básicas que favorecen que la profesión docente esté social y económicamente devaluada, porque las condiciones de trabajo son "precarias".

## Conclusiones y perspectivas futuras

En el caso del Sistema Educativo Costarricense hay una evidente carencia de criterios de calidad para la contratación, selección, actualización permanente y evaluación de educadores, con el fin de responder al modelo de desarrollo y al modelo educativo del país.

Mientras tanto la OCDE, en su Reporte Final del estudio: *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* señala para el caso que...*"Los principales elementos de la agenda política en materia de calidad del profesorado incluyen, entre otros, el prestar mayor atención a los criterios de selección tanto para la educación inicial de los profesores como para el empleo de docente; efectuar una evaluación constante a lo largo de toda la carrera docente para identificar los aspectos que mejorar; reconocer y recompensar una docencia eficaz; y garantizar que los profesores dispongan de los recursos y del apoyo necesarios para responder a grandes expectativas. Los profesores están muy motivados por los beneficios intrínsecos de la enseñanza – trabajar con niños o jóvenes; ayudarlos a desarrollarse; contribuir a la sociedad-, y las estructuras del sistema y sus centros de trabajo tienen que ayudarlos a centrarse en esas tareas"*.<sup>65</sup>

La conclusión general se plantea desde el principio de este trabajo: Costa Rica tiene una tarea inconclusa y pendiente en relación con el establecimiento de políticas integrales en ma-

teria de la profesión docente. Los mecanismos, las estrategias y las diversas iniciativas puestas en marcha en el país, no han tenido una visión de conjunto, sino que se configuran como soluciones a situaciones coyunturales. Los grupos sindicales han logrado consolidar su poder de oposición por la oposición misma, a toda posibilidad de mejora de la carrera profesional, ya que solo han exigido mejoras salariales sin condicionarlas a mejoras en la prestación del servicio en beneficio de los logros de los estudiantes. Con ello mantienen el status quo de la ineficiencia, la poca calidad y algunas prerrogativas para los educadores, sin importar el derecho de los estudiantes a una educación de calidad.

Aún en los gobernantes subsiste el temor por las huelgas de los educadores, ya que la activación de las mismas se percibe como incompetencia de la gestión de gobierno para negociar. Sin embargo, la negociación y el logro de acuerdos orientados a la mejora del sistema escolar resulta imposible ante actitudes de los líderes sindicales que más bien reflejan su interés de ocupar los titulares de los medios de comunicación, para sobrevivir en la opinión pública y contrarrestar su falta de credibilidad.

La miopía de los grupos sindicalizados, junto con la debilidad negociadora del MEP, mantiene una situación lamentable en cuanto a la profesionalización del docente, que sigue siendo un discurso sin posibilidades de pasar a la acción y producir resultados orientados a la mejora del sistema escolar. El Consejo Superior de Educación no ha asumido un papel rector en estos procesos, e incluso se puede afirmar que se mantiene al margen de la situación.

En el país hay conciencia de la importancia que tiene el educador en los procesos educativos, pero no parece que haya claridad del carácter sistémico que su problemática implica. Las soluciones parciales no han dado los resultados esperados. Es necesario un liderazgo fuerte del MEP, apoyado por la sociedad civil, que favorezca un clima de mejora significativa de la calidad de los docentes, de la calidad del servicio y de los resultados educativos, a todo nivel.

Es un desafío angustiante por la multiplicidad de actores. La agenda implica una mayor regulación de la educación privada en general y de la universitaria en particular, la atención de la sobre oferta de docentes, revisar los requerimientos para el acceso a la carrera, reactivar la valoración sociocultural de la profesión, elaborar un perfil de contratación para tener mejor control de la oferta y mejorar un reclutamiento más adecuado, sistematizar los datos dispersos, financiar más investigación sobre los docentes y su trabajo, diseñar estrategias de atracción y retención del talento nacional a la profesión docente con pruebas de ingreso, mejoras salariales, clima organizacional motivador y satisfactorio, oportunidades de desarrollo profesional, y establecer una real evaluación del desempeño con altos incentivos para la excelencia; entre otros.

62. Morales Zuñiga (2011)

63. Idem. Pág. 16

64. Idem. Pág. 16

65. OCDE (2005) Pág. 6. Consulta el 26 febrero 2012 en <http://www.oecd.org/dataoecd/38/36/34991371.pdf>

## Referencias

- Angulo Hernández, Ligia Ma. et al (2008). Formación docente para la Educación Básica: énfasis en ruralidad en Centroamérica y República Dominicana. 1 ed. San José, Costa Rica: URUK Editores.
- Asamblea Legislativa (2002). Ley #8256. Creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).
- Asamblea Legislativa (2008). Ley 8697 del 10 diciembre. Creación del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez.
- Asamblea Legislativa (1973). Ley 5182 del 15 de febrero: Creación de la Universidad Nacional.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1953). "Título II: De la Carrera Docente" En Estatuto del Servicio Civil. Ley N° 1581 de 30 de mayo.
- Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE). Página web. Consulta 15 febrero 2012 en <http://www.apse.or.cr/>
- CONARE/OPES (2006). Estado de la Educación #1. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: CR.
- CONARE/OPES (2006). Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense: una propuesta de políticas, estrategias y acciones. San José, Costa Rica: EUNED.
- CONARE/OPES (2008). Estado de la Educación #2. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: CR.
- CONARE/OPES (2011). Estado de la Educación #3. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: CR.
- Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP). <http://www.mep.go.cr/CONESUP/OfertaAcademica.aspx>
- Consejo Nacional de Préstamos para la Educación. <http://www.conape.go.cr/>
- Consejo Superior de Educación. (s.f) Política Educativa hacia el Siglo XXI. Costa Rica.
- Constitución Política de Costa Rica (1949). Consulta: 11 febrero 2012 en <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. Ley fundamental de Educación. Ley No. 2160 del 25 de setiembre de 1957.
- Garbanzo Vargas, Guiselle María (2011) Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios desde el nivel socioeconómico: un estudio en la Universidad de Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Doctorado Académico en Educación del Programa de Estudios de Posgrado Doctorado Latinoamericano en Educación. UCR. <http://www.cesdepu.com/leyes/8697.12-dic-2008.htm>
- La Nación/ En Vela. 3 febrero 2012. <http://161.58.182.53/2012-02-03/Opinion/en-vela.aspx>
- La Nación/El país/ 2 de febrero de 2012. MEP contrata a ciegas a maestros y profesores. <http://www.nacion.com/2012-02-02/ElPais/>
- La Nación/El país/ 27 noviembre 2011. <http://www.nacion.com/2011-11-27/ElPais/conape-financiara-a-solo-3-200-estudiantes-por-recorte-de-fondos.aspx>
- La Nación/El País/2 febrero 2012. <http://www.nacion.com/2012-02-02/ElPais/fracasaron-intentos-de-medir-conocimiento-con-examenes.aspx>
- La Nación/En Vela. 3 febrero 2012. <http://161.58.182.53/2012-02-03/Opinion/en-vela.aspx>
- Ley Fundamental de Educación. 10 junio 1953. Consultada el 15 de febrero de 2012. <http://www.apse.or.cr/webapse/legdoc/leg01.htm#tit02>
- Molina Jiménez, Iván (2007). Educación y sociedad en Costa Rica: de 1821 hasta el presente (una historia no autorizada). Diálogos. Revista Electrónica de Historia. San José: Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica. <http://www.latindex.ucr.ac.cr/dialogos-8-2/7vol8n2imolina.pdf>
- Molina, Iván. Calidad de la educación e historia. La Nación/ Opinión/Página 15. Consulta: 14 febrero 2012 en [www.nacion.com/2011-01-19/Opinion/PaginaQuince](http://www.nacion.com/2011-01-19/Opinion/PaginaQuince)
- Moon, B (2007) Research analysis: Attracting, developing and retaining effective teachers: A global overview of current policies and practices. Research Group on International Development in Teacher Education .The Open University, UNESCO Working Paper **ED/HED/TED/2007/ME/20**
- Morales Zúñiga, Luis Carlos (2011). Mercado laboral, educación superior y formación docente en Costa Rica. Revista Actualidades Investigativas en Educación. Vol. 11. No.1. 30 abril 2011. San José: Universidad de Costa Rica. [http://ucr.academia.edu/luiscarlosmorales/Papers/554413/Mercado\\_laboral\\_educacion\\_superior\\_y\\_formacion\\_docente\\_en\\_Costa\\_Rica](http://ucr.academia.edu/luiscarlosmorales/Papers/554413/Mercado_laboral_educacion_superior_y_formacion_docente_en_Costa_Rica) Acceso: 30 de enero 2012.
- Morales Zúñiga, Luis Carlos (2011). Políticas y condiciones laborales del sector docente en Costa Rica. San José: Revista Actualidades Investigativas en Educación.. <http://>

[revistadigital.eae.fcs.ac.cr/index.php/guia-autores/45-politicas-y-condiciones-laborales-del-sector-docente-en-costa-rica](http://revistadigital.eae.fcs.ac.cr/index.php/guia-autores/45-politicas-y-condiciones-laborales-del-sector-docente-en-costa-rica) Acceso: 30 de enero 2012.

Observatorio latinoamericano de políticas educativas. OLPED.net

OCDE (2005). Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers. Summary in Spanish. Consulta el 26 febrero 2012 en <http://www.oecd.org/dataoecd/38/36/34991371.pdf>

OREAL/UNESCO Santiago de Chile (2002). Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Modelo de acompañamiento (apoyo, monitoreo y evaluación) del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Declaración de La Habana. [www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones/80.act](http://www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones/80.act)

Paniagua, María Eugenia (2004). La formación y la actualización de los docentes: una herramienta para el cambio en Educación. San José. Mimeografiado.

Rosales Medrano, Miguel Angel (2009). La formación profesional del docente de primaria. México: Universidad Pedagógica Nacional.

UNESCO (1996) Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el SXXI presidida por Jacques Delors: La Educación encierra un tesoro. Madrid: Santillana

Vanegas, Ma. Eugenia (2009). ¿Cómo se forman los docentes para las escuelas en Centroamérica y República Dominicana? Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/ SICA). San José.

Vargas, Emiliana, editor (2005). Incentives to improve teaching: lessons from Latin America. The World Bank. Washington, D.C. Acceso en: [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDUCATION/Resources/Incentives\\_to\\_Improve\\_Teaching.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDUCATION/Resources/Incentives_to_Improve_Teaching.pdf)

Venegas, M.E. (1996) Formación inicial de Docentes de Educación Primaria o Básica. Estudio Nacional de Costa Rica. San José: CECC/Ministerio de Educación de Costa Rica.

Venegas, M.E. (2002). Perfiles y planes de estudio del docente de la Educación Primaria o Básica de los países de Centroamérica: estudio comparativo. San José: CECC.

Venegas, M.E. (2003). Orientaciones para la política educativa propuestas por la sociedad costarricense (1993-2003). Informe final. San José: CONARE.

Venegas, M.E. (2010) Retos y desafíos de Costa Rica en materia de actualización profesional de los docentes de primaria y de secundaria. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Educación. Programa Estado de la Nación. San José: CONARE.

Venegas, M.E. La tercerización de la Formación Inicial Docente para la Educación Primaria en los Países Centroamericanos y República Dominicana. San José: CECC/ Agencia Española de Cooperación Internacional/ ICER.

Venegas, Ma. Eugenia (2007). Propuesta de perfil del docente de la Educación Primaria de Costa Rica. San José: CECC.

Venegas, Ma. Eugenia (2009) ¿Cómo se forman los docentes para las escuelas en Centroamérica y República Dominicana? San José: CECC.

## Siglas

|           |  |
|-----------|--|
| ANDE      | Asociación Nacional de Educadores  |
| APSE      | Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza                                      |
| BID       | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| CECC/SICA | Coordinadora Educativa y Cultural del Sistema de Integración Centroamericana       |
| CENADI    | Centro Nacional de Didáctica   |
| COLYPRO   | Colegio de Licenciados y Profesores  |
| CONAPE    | Consejo Nacional de Préstamos para la Educación                                    |
| CONARE    | Consejo Nacional de Rectores   |
| FOD       | Fundación Omar Dengo   |
| IDP       | Instituto de Desarrollo Profesional “Uladislao Gámez”                              |
| MEP       | Ministerio de Educación Pública  |
| OEI       | Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| OIT       | Organización Internacional del Trabajo   |
| PICPEMCE  | Perfeccionamiento y la Capacitación de Educadores de la UNESCO                     |
| PRELAC    | Proyecto Principal de Educación  |
| PROMECE   | Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación,                            |
| PROMEDLAC | Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe                    |
| SINAES    | Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior                          |
| UCR       | Universidad de Costa Rica  |
| UNA       | Universidad Nacional   |
| UNED      | Universidad Nacional de Educación a Distancia                                      |
| UNIRE     | Unión de Rectores de Universidades Privadas  |