

Políticas públicas relacionadas con la formación de profesores en Costa Rica

Silvia Garcia Vargas

Resumen

151

Análisis documental de las fuentes primarias y revisión bibliográfica de investigaciones desde 2008 hasta 2014 acerca de las políticas públicas de formación de profesores en Costa Rica en las décadas de los 1990 y 2000. Los documentos de importancia jurídica son la *Constitución Política* (1949), la *Ley Fundamental de Educación* (Ley nº 2.160/1957), el *Estatuto de Servicio Civil* (Ley nº 1.581/1953) y la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* (1994). Acerca de las políticas públicas relacionadas con la formación de profesores, algunos autores se refieren a políticas y otros a reformas parciales que fortalecieron distintas áreas del sistema educativo, pero sin gran efecto en la formación docente. Se concluye que es tarea del estado y de las entidades públicas, como el Ministerio de Educación Pública y las universidades, asumir la responsabilidad por la formación inicial del docente, por los programas de formación continuada y por la contratación de personal docente idóneo.

Palabras clave: educación; políticas públicas; formación docente.

Resumo

Políticas públicas relacionadas com a formação de professores na Costa Rica

Análise documental de fontes primárias e revisão bibliográfica de pesquisas publicadas entre 2008 e 2014 sobre políticas públicas para formação de professores na Costa Rica nas décadas de 1990 e 2000. Os documentos de importância jurídica são a Constitución Política (1949), a Ley Fundamental de Educación (Lei nº 2.160/1957), o Estatuto de Servicio Civil (Lei nº 1.581/1953) e La Política Educativa hacia el Siglo XXI (1994). Sobre as políticas públicas referentes à formação docente, alguns autores referem-se a políticas e outros a reformas parciais que fortaleceram diferentes áreas do sistema educativo, mas sem efeito relevante na formação docente. Conclui-se que compete ao Estado e às entidades públicas, como o Ministerio de Educación Pública e as universidades, assumirem a responsabilidade pela formação inicial docente, pelos programas de formação continuada e pela contratação de pessoal docente idôneo.

Palavras-chave: educação; políticas públicas; formação docente.

Abstract

Public policies on teacher training in Costa Rica

Documental analysis of primary sources and bibliography revision of researches published from 2008 to 2014 about public policies for teacher training in Costa Rica in the 1990s and 2000s. The documents of juridical relevance are the Constitución Política (1949), the Ley Fundamental de Educación (Law no. 2.160/1957), the Estatuto de Servicio Civil (Law no. 1.581/1953) and La Política Educativa hacia el Siglo XXI (1994). About the public policies concerning teacher training, some authors refer to policies and others to partial reforms that strengthened different areas of the educational system, but with little effect on teacher training. The conclusion is that it is responsibility of the state and public entities, such as the Ministerio de Educación Pública and universities, to undertake initial and continued teacher training and to recruit qualified teaching staff.

Keywords: education; public politics; teacher training.

Introducción

Costa Rica tiene aproximadamente veintidós años de haber formulado una única política educativa (1994), cuyo marco jurídico se sustenta en la *Constitución Política de Costa Rica* (1949) y en la *Ley Fundamental de Educación* (Ley nº 2.160/1957).

Se han realizado esfuerzos importantes para la formulación de políticas públicas en educación, pero hay aún un vacío en políticas tendientes a la calidad de la formación docente. Algunos investigadores en ese campo, por ejemplo, afirman que esta sigue siendo una tarea pendiente o que no se ha concretado a pesar de que es el Estado quien tiene la responsabilidad de velar por la sólida formación de los docentes, según expresa el artículo 86 de la *Constitución Política*.

A través del tiempo, el sistema educativo costarricense sigue mostrando avances relevantes, como la concreción de la universalización de la educación preescolar, los cambios curriculares en programas de estudios de primaria y secundaria, la incorporación de nuevos tópicos en algunas disciplinas y la transversalización del currículum en el trabajo de aula, entre otros.

Como contraste, presenta rezago y deserción en la educación secundaria, en la cual diversas administraciones realizaron reformas educativas parciales en su momento; pero que solo vienen a apaliar una serie de problemáticas que no se pueden resolver con soluciones superfluas y sin analizar minuciosamente los riesgos. Eso sucede desde el 2008 hasta la actualidad con la implementación de la Reforma Integral de las Normas de Promoción y Repitencia en el sistema educativo costarricense, que se aprobó por el Consejo Superior de Educación y sigue vigente. Su principal finalidad era la de buscar una estrategia para disminuir la deserción, problema mayor en la educación formal costarricense. La reforma inicia su implementación sin considerar recomendaciones sustanciales de diferentes sectores educativos y de los propios miembros del Consejo Superior de Educación: no se valoró como plan piloto, contrario a ello, se implementó a nivel nacional. Esto trajo consigo dificultades en las instituciones educativas en relación con horarios de clase y estudiantes desmotivados porque cursan dos niveles a la vez, lo que provoca pérdida de identidad con el grupo. Además, crearon espacios libres donde el estudiantado debía deambular por los pasillos de la institución esperando su próxima clase. Esa situación provocó interrupciones a los grupos que recibían clases, momentos de ocio sin una orientación de como maximizar el tiempo mientras tenían lecciones libres.

Sin embargo, el tema de la formación del profesorado y de los procesos de capacitación y actualización docente sigue siendo un desafío del Estado y, en especial, del Ministerio de Educación Pública (MEP) y de las universidades públicas y privadas.

Parte del propósito principal del artículo es determinar (si las hay) las políticas públicas relacionadas con la formación de profesores en Costa Rica, durante el período comprendido entre la década de los años noventa e inicios del dos mil.

A partir de la revisión, se abre un espacio para el análisis de las diferentes posiciones sobre el tema en estudio y de los desafíos o retos que tiene el Estado costarricense, las diferentes instituciones de educación y las universidades relacionadas con la formación inicial y el desarrollo profesional del profesorado de educación primaria y secundaria. La pregunta de investigación que orienta este artículo y la búsqueda de respuestas es la siguiente:

Durante el período comprendido entre las décadas de los 1990 y 2000, ¿se crearon e implementaron políticas públicas orientadas directamente a la formación del profesorado de primaria y secundaria?

Método

El proceso de indagación inició con el planteamiento y la formulación de una pregunta de investigación y de propósitos generales y específicos que permitieron orientar la revisión y el análisis de la literatura relacionada con el tema en estudio. El tipo de revisión que se empleó fue la descriptiva.

Tabla 1 – Propósitos de la revisión bibliográfica

Propósito general
– Determinar (si las hay) las políticas públicas relacionadas con la formación de profesores en Costa Rica, durante el período comprendido entre la década de los años noventa e inicios del dos mil.
Propósitos específicos
– Revisar publicaciones primarias acerca de políticas públicas en materia de formación docente en Costa Rica, en el período comprendido entre la década de los noventa e inicios del dos mil.
– Describir los principales retos que tiene el Estado costarricense sobre la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes.
– Analizar las diferentes posiciones sobre el tema en estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Se preestablecieron también una serie de subpreguntas que permitieron orientar la revisión bibliográfica y la construcción del estado de la cuestión.

Tabla 2 – Interrogantes

• ¿Cuál es el fundamento jurídico con el que cuenta el Estado costarricense en la formulación de políticas públicas en educación?
• ¿Hay políticas públicas sobre formación docente?
• ¿Qué se hace actualmente con la formación inicial y de desarrollo profesional dirigida al personal docente?, ¿quiénes son responsables de velar por dicha formación?
• ¿Se le ha dado seguimiento a la formación docente y el desarrollo profesional de los docentes?

Fuente: Elaboración propia.

La segunda etapa consistió en búsqueda, lectura, selección y validación de las publicaciones referentes al tema de políticas públicas relacionadas con la formación del profesorado en Costa Rica. Los criterios de selección prestablecidos se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3 – Criterios de selección de fuentes primarias

1	Informes de investigaciones y artículos científicos vinculados directamente con el tema en estudio.
2	Año de publicación reciente (2008-2014).
3	Estudios que abarquen el período de las décadas de los noventa y dos mil.
4	Leyes y otros documentos de carácter jurídico en materia de educación.

Fuente: Elaboración propia.

Se diseñó una plantilla con información básica de los informes y artículos científicos seleccionados para la revisión. Esta permitió comparar datos y encontrar puntos en común o de desencuentro para el análisis posterior.

Las fuentes primarias que se consultaron fueron, primeramente, las que permitieron construir el referente jurídico costarricense: *La Política Educativa hacia el Siglo XXI* (Costa Rica, 1994), la *Constitución Política* (1949), la *Ley Fundamental de Educación* (Ley n° 2.160/1957) y el *Estatuto de Servicio Civil* (Ley n° 1.581/1953).

Como parte de los artículos científicos, se consideraron investigaciones realizadas por investigadores como Ronulfo Jiménez (2014), María Paniagua (2013), Luis Carlos Morales Zúñiga (2011), Soledad Chavarría Navas (2010) y *Segundo y Tercer Informe del Estado de la Educación* (2008 y 2011).

La consulta fue más amplia, pero se escogió solo aquellas publicaciones recientes que abordaban a fondo el tema en estudio.

Desarrollo y discusión del tema

Marco jurídico en materia de políticas públicas en educación

Costa Rica es un país que ha apostado por alcanzar altos índices de desarrollo humano y lo ha hecho a través de la educación. Son muchos los educadores que conforman el magisterio nacional, hay muchos de ellos que nos han representado en cargos públicos importantes y quiénes en su momento histórico aportaron a la transformación social, económica, política y educativa del país. Durante el período de 1950-1980, Costa Rica vive crecimiento económico aceptable, pero a inicios

de la década de los ochenta hay un estancamiento económico que repercute en el lento proceso de crear políticas públicas que permitieran mejorar la calidad y la cobertura en educación.

En ese escenario costarricense, se empieza a gestar la creación de políticas públicas sociales y educativas. Hace aproximadamente más de veinte años que Costa Rica vivió un cambio paradigmático en el nivel internacional y que tuvo influencia en la construcción y en la aplicación de una política educativa a largo plazo, que generó transformaciones sustantivas en el sistema educativo.

A partir de la década de los noventa y de la siguiente, se promueven algunas reformas como la incrementación de la cobertura en educación preescolar, la inclusión del idioma Inglés y de la Informática educativa en el curriculum escolar, la reincorporación de las pruebas nacionales para la conclusión de la educación secundaria y la ampliación de la obligatoriedad de la educación preescolar hasta la Educación General Básica (EGB) con el fin de fortalecer diferentes áreas del sistema educativo, pero sin un efecto relevante en la formación docente.

Hay personas investigadoras que afirman que estas siguen siendo acciones inconclusas, principalmente las referidas a la formación docente. Así lo afirma Paniagua (2013, p. 1), investigadora sobre este tema al indicar 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 [...]".

Ante esa afirmación, cabe preguntarse si el fragmentado y verticalista sistema educativo que impera en nuestro país es producto de las pocas políticas públicas que se han promovido a lo largo de casi veinte años, y cuál ha sido la influencia que ha tenido la sociedad costarricense en esos procesos.

El abordaje de esta breve revisión bibliográfica muestra primeramente el marco jurídico de las políticas públicas costarricenses con las que se cuenta en materia de educación y, principalmente, él representa el respaldo jurídico para crear nuevas políticas orientadas a la formación docente. Ese marco de referencia cuenta también con acuerdos internacionales que vienen a sustentar las decisiones que se toman a partir de los noventa.

Los documentos que revisten importancia jurídica en relación con la creación de políticas públicas en educación son: la *Constitución Política de Costa Rica* (1949) y la *Ley Fundamental de Educación* (1957). Ambos documentos comprometen al Estado costarricense esa ardua tarea. Aunado a la creación de la *Constitución Política* y de la responsabilidad expresa del Estado en la formación docente, nace también el *Estatuto de Servicio Civil*, documento elaborado cuatro años después de la promulgación de dicha constitución.

Desde 1956 hasta 2015 se han realizado reformas en algunos de los artículos de la *Constitución Política*, que cuenta con dieciocho títulos y ciento setenta y siete artículos.

El título que hace referencia a la educación es el sétimo, "La educación y la cultura", que cuenta con un único capítulo y catorce artículos, de los cuales hace clara referencia a quiénes son responsables de velar por la educación pública

costarricense y la formación de los docentes. Dicha responsabilidad recae directamente al Estado costarricense. Así reza en el artículo n° 86, del Título VII: “El Estado formará profesionales docentes por medio de institutos especiales, de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria” (Costa Rica, 1949, p. 20).

Se pueden apreciar en la Tabla 4 algunos de los temas que nacen de ese título y que están íntimamente relacionados con la responsabilidad estatal por la educación pública y por la formación de docentes.

Tabla 4 – Responsabilidad estatal acerca de la educación pública costarricense

Artículo	Tópico
77	Organización de la educación pública, por ciclos desde preescolar hasta la universitaria
78	Educación obligatoria, gratuita y costeada por el estado desde la educación preescolar hasta secundaria
81	Responsabilidad de la educación mediante Consejo Superior presidido por Ministro del ramo
85-86	El Estado dota a las universidades estatales financiamiento y formará docentes a través de las universidades.

Fuente: Elaboración propia. Tomado de la *Constitución Política de Costa Rica* (1949).

El papel preponderante que asume el Estado en materia de educación es claro, incide en la creación de políticas públicas con la finalidad de mejorar el servicio educativo, en la transformación del currículo, en el financiamiento público con el que se cuenta y hasta en la planificación de procesos de capacitación permanente para el profesorado.

Ese último punto representa aún un reto para el Estado y las instituciones de educación superior. Algunas personas investigadoras sobre el tema, tales como Paniagua, Chavarría Navas y Morales Zúñiga, consideran que la formación inicial y el desarrollo profesional siguen siendo una acción inconclusa, pues hay iniciativas aisladas, muchos planes de formación docente con diversidad de posturas y diversidad de programas de formación permanente asumidas por diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales.

A partir de la creación de la *Constitución Política*, el Estado costarricense se responsabiliza por ofrecer una educación pública obligatoria, gratuita y costeada por el gobierno, solamente que esa oportunidad abre espacios no solo para la formación del profesorado, pero también para la contratación en las diferentes instituciones de educación primaria y secundaria. Esto conlleva también la creación del *Estatuto de Servicio Civil* en 1953.

El *Estatuto de Servicio Civil* ha regulado los requisitos de ingreso mínimos y ha establecido los deberes y derechos de todo funcionario público. Está conformado por cuatro títulos que se fueron adicionando a lo largo de cinco décadas aproximadamente y según las necesidades y demandas de la sociedad costarricense:

Tabla 5 – Títulos que conforman el Estatuto de Servicio Civil

Títulos		Año
I	De la Carrera Administrativa	1953
II	De la Carrera Docente	1970
III	Del Tribunal de Servicio Civil	1977
IV	Del Régimen Artístico	2006

Fuente: Elaboración propia.

El Título II “De la carrera docente” fue incluido el 4 de mayo de 1970 y publicado en la Colección de Leyes y Decretos de ese mismo año. Este ha sido fundamental para respaldar decisiones a la hora de nombrar personal docente con idoneidad comprobada. Se destaca el artículo 192, pues tener idoneidad comprobada sobresale como requisito fundamental del profesional de la educación que se debe contratar:

Artículo 192 – Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, *los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada* y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. (Costa Rica, 1949 – el subrayado es nuestro).

158

Tal compromiso del Estado y de la Dirección General de Servicio Civil es fundamental, pues se refiere a selección de aquel docente que reúna una serie de competencias (valores, capacidades, habilidades, destrezas) que lo hacen idóneo al puesto. De acuerdo con Tobón *et al.* (2010), hablar de idoneidad implica que el profesional de la educación “integra diferentes saberes, como valores, conocimientos y capacidades, para tener impacto en lo que se hace y reflejar calidad en el logro de una meta determinada” (p. 11).

La Dirección General de Servicio Civil representa un órgano importante del Estado porque asume una gran responsabilidad de contratar personal calificado en las diferentes instancias gubernamentales, especialmente, en el sector educación. Mientras que el Ministerio de Educación Pública (MEP) también funge como órgano del Estado costarricense que se encarga de velar por la educación del País. Es quien orienta y administra el currículum escolar con el apoyo de diferentes agentes como asesores nacionales y regionales en diferentes disciplinas, directores de instituciones educativas, profesorado y estudiantado.

En la actualidad, tanto la Dirección General de Servicio Civil como el Ministerio de Educación Pública (MEP) no tienen filtros, evaluaciones integrales del profesional y mucho menos perfiles que permitan contratar personal idóneo. Aún mantienen el manual de puestos, que consiste en la clasificación de puestos en diferentes áreas en el cual todo empleado público puede concursar para obtener una plaza en propiedad o interina en algún ministerio o institución del Estado. En el caso de la docencia, hay un manual descriptivo de puestos docentes que considera

el Título II del Estatuto de Servicio Civil. Cada puesto especifica título, naturaleza del trabajo, tareas generales que asumiría, requisitos mínimos, algunas características personales, entre otras informaciones.

Retomando el referente jurídico, luego de cuatro años de la aprobación e implementación del *Estatuto de Servicio Civil*, se promulga en 1957 la *Ley Fundamental de Educación*, que cuenta con diez capítulos, cincuenta artículos y cuatro transitorios.

Tabla 6 – Títulos que conforman la Ley Fundamental de Educación.

Capítulos	Título
I	De los fines
II	Del sistema educativo
III	De la formación del personal docente
IV	De la educación especial
V	De la educación a la comunidad
VI	De los establecimientos privados de educación
VII	Del personal
VIII	De las juntas de educación y juntas administrativas
IX	De la extensión cultural
X	Disposiciones finales

Fuente: Elaboración propia.

El Capítulo III “De la formación del personal docente” reitera lo establecido en la *Constitución Política de Costa Rica* sobre la responsabilidad asumida por el Estado:

Artículo 23 – El Estado, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, formará profesionales docentes, para los diversos niveles de la enseñanza, por medio de institutos especiales y de la Universidad de Costa Rica. (Costa Rica, 1957).

Además de los fines de la educación costarricense, que tienen un sustento humanístico, se busca con la ley organizar ese sistema educativo y resaltar la responsabilidad del Estado y de los diferentes actores, como el Consejo Superior de Educación, el Ministerio de Educación Pública, la Universidad de Costa Rica y los institutos de formación de docentes, las instituciones educativas privadas y las juntas de educación y administración.

En relación con la formación de los docentes, esa responsabilidad queda en manos de la Universidad de Costa Rica y de los institutos de formación docente (escuelas normales en su momento histórico), cuestión que cambia radicalmente en la actualidad, al contar con cinco universidades públicas y cincuenta y tres universidades privadas. Precisamente el artículo 24 de la *Ley* (Costa Rica, 1957, p. 9) establece tres principios por considerar en la formación del docente y que lo comprometen a ser un profesional de la educación que reúna un conjunto de competencias concretadas en valores, en cultura general y de la especialidad:

Artículo 24 – La formación de profesionales docentes deberá:

- a) Inspirarse en los principios democráticos que fundamentan la vida institucional del país, y en el criterio sobre la educación que establece el Artículo 77 de la *Constitución Política*;
- b) Asegurar al educador una cultura general y profesional y los conocimientos especiales necesarios para el buen servicio docente;
- c) Promover en el educador la formación de un genuino sentimiento de los valores de la nacionalidad, el aprecio de los valores universales y la comprensión de la trascendencia de su misión.

Los principios representan la esencia del ser docente, comprometen a toda institución de educación superior a ofrecer planes y programas de formación docente inicial y permanente con la finalidad de graduar profesionales de la educación competentes e idóneos para cada puesto. Esas acciones son responsabilidades compartidas entre el Ministerio de Educación Pública y las universidades públicas, tal y como se menciona en el artículo 26 de la *Ley Fundamental de Educación*.

Política educativa vigente

El impulso de crear políticas educativas en Costa Rica durante la década de los 1990 fue lento debido al impacto económico de los ochenta, es decir, por la necesidad de reducción del déficit fiscal y del recorte a la creación de nuevas plazas e inversión pública. Esos factores redujeron las posibilidades de crear dichas políticas. Durante el período 1985-1995, la situación económica del país mejora paulatinamente y propicia un buen momento para crear la política educativa actual. Así lo describe Jiménez (2014, p. 13), en su investigación:

Este panorama en el campo fiscal se mantuvo durante la década de los ochenta y los noventa e incluyó también al Ministerio de Educación Pública. Esto debilitó la implementación de la política educativa. El gasto en educación pública como porcentaje del PIB se redujo a partir de 1980 y solo se recuperaría hasta el final del siglo XX [...] el impacto de la reducción o del estancamiento de los recursos del sistema educativo se manifestó en la disminución de la cobertura de la Educación Secundaria durante lo peor de la crisis (1980-1985) y por el estancamiento o lenta recuperación de este indicador en el período posterior (1985-1995).

La única política educativa costarricense, creada en 1994, se aprueba en medio de un escenario económico, político y social complejo y globalizado, que buscaba dar respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad costarricense a inicios de la década de los noventa, y hasta el momento no existe afluencia de nuevas políticas o una revisión y actualización de la que se tiene. Con ella se buscaba generar transformaciones en el desarrollo integral del ser humano, ofrecer una educación de calidad, apuntar hacia un desarrollo sostenible y en armonía con la naturaleza.

En el nivel internacional, hubo cambios paradigmáticos que influyeron también en el diseño de la política. Una serie de movimientos de corte político y económico que se concretaron en conferencias, reuniones y declaraciones internacionales

dejaron una huella importante en el diseño e implementación de la política educativa, tales como la *Declaración de México* en 1979 y otros documentos promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), como las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990) y *La educación encierra un tesoro* de Delors (1996), entre otros. Muchos de los ideales y los principios quedan impregnados en la política educativa costarricense.

La política educativa, enmarcada en el proyecto *Política Educativa hacia el siglo XXI*, bajo la administración de Figueres Olsen (1994-1998) y del Ministro de Educación Doryan Garrón, fue aprobada por el Consejo Superior de Educación en ramo. Con ella se buscaba cerrar grandes brechas importantes en la educación costarricense, fortalecer los diferentes niveles y programas educativos, incorporar la lengua extranjera en educación primaria, aminorar la deserción etc. Lo que indica la investigadora Chavarría Navas (2010, p. 3):

- I. la universalización de la educación preescolar;
- II. el mejoramiento de la calidad de la educación básica, que considera el fortalecimiento de la enseñanza de lenguas extranjeras en primaria y secundaria;
- III. el programa de informática educativa;
- IV. el mejoramiento de la calidad de la educación y vida en las comunidades urbano-marginales y en las escuelas unidocentes;
- V. el suministro básico educativo (cobertura de seguro médico por la CCSS, becas, comedores escolares, útiles y uniformes escolares) para aumentar la retención de los estudiantes; y
- VI. la educación ambiental y en desarrollo sostenible; y
- VII. el fortalecimiento de la educación técnica, entre otros.

En 1996, el Poder Ejecutivo presenta varios proyectos a la Asamblea Legislativa, entre ellos la modificación del artículo 78 de la *Constitución Política*, con la finalidad de responsabilizar y comprometer al Estado con el gasto público de la educación pública, incluyendo la educación superior.

A partir de ese hecho histórico, la educación costarricense tiene muchas transformaciones. Así lo constatan las investigaciones realizadas por Jiménez (2014), Paniagua (2013) y Chavarría Navas (2010) y coinciden en los siguientes puntos:

- Iniciativa de universalizar la educación preescolar y la secundaria.
- Ampliación del curso lectivo, pues era el de menor tiempo con respecto a los países centroamericanos.
- Ampliación del currículo escolar en Informática educativa e incorporación del idioma extranjero (Inglés) en educación primaria.
- Ampliación de la obligatoriedad de la educación pública.
- Apoyo a los centros educativos en zonas vulnerables social y económicamente.
- Ampliación de alternativas de la educación para jóvenes y adultos.
- Creación de programas de becas.

El proceso de diagnóstico, diseño, divulgación y validación de la política fue amplio y participativo, se consultó a diferentes sectores del país, como sindicatos, universidades públicas, docentes, entre otros.

Hubo aciertos y desaciertos, pero quedó el vacío de fortalecer la formación inicial del docente y el de crear programas de formación continua, que es un reto latente, actual y que requiere atención con urgencia para mejorar la calidad de los procesos educativos y todo lo que esto conlleva en la formación de niños y jóvenes costarricenses.

Políticas públicas en materia de formación docente

El diseño y la aplicación de políticas educativas son acciones en las cuales incide fuertemente el poder político. Aunque se considere la participación de diferentes actores sociales como asesores nacionales y regionales de las diferentes disciplinas y algunos docentes en su construcción, la definición del currículum escolar queda en manos del poder político, quien decide las intenciones y finalidades educativas, con el respaldo del marco jurídico costarricense. Cuando se creó la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* (Costa Rica, 1994), se vivió un escenario similar, es decir, un proceso liderado por la administración Figueres Olsen y el ministro de Educación Eduardo Doryan, aunque hubo una participación mayor de diferentes actores para su creación, por ejemplo, sindicatos, docentes, estudiantes y miembros de la comunidad.

La pregunta que se destaca en este apartado es si hay políticas públicas sobre formación docente, la cual resulta importante para esta investigación bibliográfica. Dicha revisión verifica que se han promulgado políticas públicas en educación, se han orientado, en el nivel macro, a atender el sistema educativo, pero hay vacíos aún por llenar como es el caso de políticas para la formación docente. Algunos autores hablan de políticas y otros de reformas parciales, que han venido a llenarlos, pero no atender de manera íntegra los desaciertos que dejaron la implementación de la Política educativa desde sus inicios hasta la fecha.

El *Segundo Informe del Estado de la Educación* (Programa Estado de la Nación, 2008, p. 34) lo concreta al mencionar que:

En las últimas décadas, Costa Rica ha experimentado una reconfiguración de la oferta de planes de formación docente, con la entrada, en este campo, de nuevos oferentes. Las características que presenta este crecimiento en la oferta académica ponen en riesgo al sistema educativo, porque propician la incorporación de personas que no reúnen las condiciones adecuadas para una enseñanza de calidad. Entre estas limitaciones se encuentran los escasos controles que aplican algunas universidades en la selección de estudiantes, para las carreras de Educación, así como para la formación de docentes.

A esa situación se suman las debilidades de los procesos de selección de personal por parte del MEP y la escasez de incentivos para atraer y retener a los buenos profesionales.

Las investigaciones en el campo de las políticas públicas costarricenses relacionadas directamente con el tema de formación docente son pocas. Hay diversidad de investigaciones acerca de temas abordados en áreas como antecedentes históricos que influyen notablemente en la creación de políticas educativas,

descripción del escenario nacional e internacional como preámbulo en la promulgación de políticas, aspectos económicos y políticos, financiamiento público asumido por el Estado, las diferentes reformas que se han implementado luego de la aprobación e implementación de la política educativa, pero hay un vacío enorme relacionado con políticas que respondan a la formación docente, tanto en su preparación académica y profesional como en la capacitación permanente.

Hay dos investigadores costarricenses que realizaron un estudio sobre políticas públicas en educación. Ambos coinciden en la existencia de una política educativa y en la ausencia de políticas públicas ligadas directamente con la formación de docentes. Jiménez lo externa en su informe (2014, p. 15) *Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto*: “Esta es la política educativa que ha estado vigente hasta el presente y ha trascendido los cambios de gobierno, con lo cual ha tendido a ser una política de Estado de largo plazo”.

Jiménez (2014) describe claramente lo que acontece en el país sobre la situación económica, política y social en los períodos comprendidos entre 1950-1980, 1980-1995, y se detiene a analizar las debilidades identificadas antes de la implementación de la política educativa y las reformas que se hicieron luego de esta. Pero el informe que le da mayor atención a la ausencia de una política pública sobre formación docente es el de Paniagua (2013) y del cual más adelante se analiza brevemente sus principales aportes.

Sin embargo, Morales Zúñiga (2011, p. 1), en su ensayo *Políticas y condiciones laborales el sector docente en Costa Rica*, también hace referencia a la única política educativa creada para atender la educación pública costarricense en términos generales, pero deja desprotegidas las condiciones laborales de los docentes. Analiza aspectos de la política educativa nacional, la cual considera paliativa porque solo intenta resolver algunos problemas, critica principalmente los elementos relacionados con las condiciones laborales del docente, el tema salarial, el interinazgo y su sobrecarga de trabajo.

El informe titulado *Políticas docentes en Centroamérica: Tendencias Nacionales: Costa Rica*, publicado en el año 2013 por Paniagua, realiza un análisis de las políticas de desarrollo de la profesión docente en Costa Rica. La autora afirma, categóricamente, que estas representan un vacío actual, son tareas inconclusas y que las existentes son fragmentarias. Resalta la importancia de la profesión docente, la desvalorización social de esta y el referente jurídico que sustenta la creación de políticas educativas y que fundamenta la actual.

Además, Paniagua (2013) afirma que las políticas públicas existentes rigen, en el nivel macro, el sistema educativo costarricense, pero no incluyen dentro de ella la formación inicial del docente y presenta débilmente una política nacional sobre formación continua. Esa última tarea se concreta con la transformación del antiguo Centro Nacional de Didáctica (Cenadi) para dar espacio al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano.

Dicha entidad se aprueba el 12 de diciembre de 2008 por la Asamblea Legislativa y una de sus principales funciones es diseñar, gestionar y ejecutar procesos de capacitación de forma permanente al personal docente. La iniciativa

es fundamental para fortalecer las debilidades en esa área, pero aún hay acciones que requieren de revisión.

Por ejemplo, el Plan 200 días fue impulsado por la administración del ministro de Educación Leonardo Garnier. Su finalidad era ofrecer espacios académicos al profesorado para capacitarse en temas que respondían a necesidades y demandas de esa población. Aunado a ello, se ofertaba a mediados de noviembre y parte de diciembre con la finalidad de cumplir con los 200 días lectivos. Así, por ejemplo, en los últimos seis años aproximadamente, el Plan propuso para finales del curso lectivo, la incorporación de cursos de capacitación y actualización docente, necesidades que surgieron de algunos diagnósticos elaborados por MEP; pero la alta demanda hizo que se realizaran enlaces con las universidades públicas y otras entidades, las cuales proporcionaban el recurso humano para cubrir cursos y talleres en diferentes lugares del país. El mayor desacierto fue que el Plan 200 no respondiera a las necesidades reales de los docentes, pues muchas de las propuestas se hicieron a partir del área expertiz de la persona facilitadora, pero no respondía claramente a resultados previos de un diagnóstico nacional de necesidades y demandas de los actores sociales involucrados en los procesos educativos.

Por lo tanto, se evidencia una vez más la fragmentada política en materia de formación continua y la desarticulación entre el MEP y las universidades, encargadas de la formación de profesionales en la educación. Esto se constata en el informe de Paniagua (2013, p. 6) al señalar:

Con el decreto de creación de Instituto de Desarrollo Profesional "Uladiislaio Gámez" en el Ministerio de Educación Pública 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 y privadas.

Definitivamente, la formación inicial y la continua son dos puntos cruciales para el Estado costarricense, pues además de dignificar la profesión se requiere de unir esfuerzos entre entidades públicas y privadas que deriven en acciones conjuntas, como las siguientes:

- Inclusión dentro del calendario escolar de espacios para la capacitación y actualización docente.
- Respaldo ministerial y de los administradores educativos para que el personal docente cuente con permiso para capacitarse.
- Estrategias de comunicación y coordinación de trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación Pública y las universidades.
- Planificación y ejecución de un diagnóstico de necesidades de capacitación del profesorado.
- Vinculación y trabajo conjunto entre el Instituto de Desarrollo Uladiislaio Gámez Solano y las universidades, para mejorar los procesos de formación permanente.

Asociado a lo anterior, con mayor atención, es necesario establecer líneas de trabajo conjunto entre las diferentes instituciones educativas del Estado para

velar por la revisión periódica y conjunta de los planes de formación docente entre las instituciones formadoras de profesionales en la educación, para unir esfuerzos, responder realmente a las demandas y necesidades de la población y de la sociedad costarricense.

Esto fortalecería, a su vez, las condiciones básicas para la contratación de personal docente, a cargo de los dos órganos del Estado costarricense: la Dirección General de Servicio Civil y el Ministerio de Educación Pública. Así se constata en el informe de Paniagua (2013, p. 9):

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.

La búsqueda de mejores formas de selección y contratación de funcionarios públicos que reúnan las características de un óptimo perfil y no la de un manual de puestos es para seleccionar personal altamente calificado y que pueda atender diferentes poblaciones y mediar procesos de aprendizaje según su área de expertiz. Además, que ese conocimiento trascienda el papel tradicional del docente: transmisor de conocimiento.

Por otra parte, que no se contrate solo por tener un título universitario, sin conocer aptitudes, actitudes, teoría y práctica del área de conocimiento y fuerte componente pedagógico que le permita transformar el saber de la disciplina o especialidad en un saber enseñado, mediante una metodología diferenciada a la de transmitir solo conocimiento.

Un ejemplo de experiencias exitosas en materia de formación docente es el caso de Finlandia, que ha demostrado que el éxito de su sistema educativo ha sido apostar por una formación docente de calidad. Su modelo de formación docente ha permitido que ese país obtenga buenos resultados educativos. Sahlberg (2010), citado por Beca y Cerri (2014, p. 3), expresa claramente el resultado de Finlandia:

Dicha excelencia está basada en un modelo de formación docente de alta calidad, que eleva los estándares de ingreso a las carreras de pedagogía; un trabajo docente fundado en la dignidad profesional y el respeto social; un importante estatus social y profesional; y un balance entre el trabajo realizado dentro del aula y el trabajo colaborativo [...]

En la formación docente de Finlandia, además de pasar por un proceso de selección/admisión para ingresar a una de las veinte universidades estatales, a los docentes, durante su preparación universitaria, les ofrecen una enseñanza basada en la investigación y ellos dedican una buena parte de su tiempo a adquirir conocimientos teóricos y prácticos, estudios especializados en ciencias de la educación y de la disciplina, además de estudios de profundización (Markkanen, 2007).

Cabe destacar el creditaje que se le otorga a los estudios pedagógicos: representan 60 créditos dentro de sus planes de formación docente. El propósito es que ese componente pedagógico forme la aptitud general para trabajar como docente en el aula. Esa experiencia invita a reflexionar sobre la insistencia que tienen algunas facultades o escuelas de universidades estatales costarricenses en ser ellos los únicos formadores de docentes y en desvalorizar así el papel fundamental que tienen los centros y facultades de educación.

Consideraciones finales

El mayor desafío del Estado costarricense y de todas aquellas instituciones públicas encargadas de concretar la tarea de mejorar la formación inicial y el desarrollo profesional del profesorado es la responsabilidad y el compromiso de fortalecer los procesos de formación docente para que realmente se pueda cumplir con los fines educativos que se establecieron en 1957 en la *Ley Fundamental de Educación*, referente jurídico para la promulgación de nuevas políticas educativas. Por lo tanto, el papel de las universidades en la formación docente es preponderante, puesto que son las responsables de formar a los futuros profesionales de la educación.

Costa Rica, a inicios de los años noventa, creó, con el apoyo de diferentes sectores de la sociedad, una política educativa bajo el proyecto titulado *Política educativa hacia el siglo XXI* (Costa Rica, 1994). Esta sigue vigente y requiere revisión y actualización según las necesidades, demandas y desarrollo del país.

166

La promulgación e implementación de la Política Educativa trajo a Costa Rica transformaciones educativas y curriculares pertinentes, y permitió organizar el sistema educativo y mejorar la calidad y cobertura en educación primaria y secundaria. Tiene como tarea pendiente el diseño e implementación de una política pública relacionada directamente con la formación docente.

La responsabilidad del Estado y de las entidades públicas, como el Ministerio de Educación Pública y universidades, es mayor, porque se requiere objetivamente promover estrategias de coordinación conjunta y comunicación permanente y asertiva, que permitan discutir temas importantes, que vendrían a beneficiar la calidad de la formación inicial docente, los programas de formación continua y la selección para la contratación de personal docente idóneo.

En el marco de la política educativa, es necesario rediseñar las políticas curriculares orientadas en diferentes ámbitos que van desde cambios curriculares en la organización educativa, en el diseño o rediseño de planes y programas hasta las prácticas docentes. Deben considerar temas relevantes como interculturalidad, enseñanza multilingüe, equidad, descentralización curricular, currículum pertinente para la diversidad de poblaciones específicas, evaluación, entre otros elementos atinentes a las demandas de la sociedad actual.

Finalmente, las universidades tienen como reto repensar, diseñar y rediseñar los planes de formación docente y desarrollo profesional que involucren la innovación, la dinamización de los procesos de aprendizaje, la atención auténtica de la diversidad, entre otros elementos que eviten el papel tradicional del docente como transmisor de conocimiento.

Referencias

BECA, C. E.; CERRI, M. Políticas docentes como desafío de educación para todos más allá del 2015. *Apuntes Educación y Desarrollo Post-2015*, Santiago de Chile, n. 1, p. 1-15, 2014. Recuperado en: <<http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Apuntes-2014-n1-carlos-eugenio-beca-esp.pdf>>.

CHAVARRÍA NAVAS, S. *La política educativa hacia el siglo XXI: propuesta de una política de Estado: informe final*. 2010. Tercer informe Estado de la educación. Recuperado en: <http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Chavarría_2010_Politica_Educativa_Siglo_XXI.pdf>.

COSTA RICA. Consejo Superior de Educación. *Política Educativa hacia el siglo XXI*. San José, 1994. Recuperado en: <<http://www.mep.go.cr/politica-educativa>>.

COSTA RICA. Tribunal Supremo de Elecciones. *Constitución Política*. San José, 1949. Recuperado en: <<http://www.tse.go.cr/normativa.htm>>.

COSTA RICA. Tribunal Supremo de Elecciones. Ley n° 1.581. Estatuto de Servicio Civil. *Colección de Leyes y Decretos*, San José, semestre 1, tomo 1, p. 246, 1953. Recuperado en: <<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutodeserviciocivil.pdf>>.

COSTA RICA. Asamblea Legislativa. Ley n° 2.160. Ley Fundamental de Educación. *Colección de Leyes y Decretos*, San José, semestre 2, tomo 2, p. 205, 1957. Recuperado en: <<http://www.mep.go.cr/ley-reglamento/ley-n%C2%BA-2160-ley-fundamental-educacion>>.

DELORS, J. *La educación encierra un tesoro*. [Paris]: Unesco, [1996].

JIMÉNEZ, R. Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto. *Análisis*, San José, Costa Rica, serie 6, agosto 2014. Recuperado en: <<http://docplayer.es/12111844-Educacion-publica-en-costa-rica-politicas-resultados-y-gasto.html>>.

MARKKANEN, M. *Docentes como base de un buen sistema educativo: descripción de la formación y carrera docente en Finlandia*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; Unesco, 2007. Recuperado en: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Informe_Finlandia_01.pdf>.

MENA, F. Plan 200 días del curso lectivo se enfoca en capacitación de docentes. *CR.hoy.com*, San José, Costa Rica, 18 nov. 2013. Recuperado en: <<http://www.crhoy.com/archivo/plan-200-dias-del-curso-lectivo-se-enfoca-en-capacitacion-de-docentes/nacionales/>>.

MORALES ZÚÑIGA, L. C. Políticas y condiciones laborales del sector docente en Costa Rica. *Revista Gestión de la Educación*, San José, Costa Rica, v. 1, n. 1, p. 1-29, enero/jun. 2011.

PANIAGUA, M. E. *Políticas docentes en Centroamérica: tendencias nacionales: Costa Rica*. 2013. Recuperado en: <<https://www.oas.org/cotep/GetAttach.aspx?lang=en&cId=59&aid=114>>

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (PEN). *Segundo Informe del Estado de la Educación*. San José, Costa Rica: Editorama, 2008.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (PEN). *Tercer Informe del Estado de la Educación*. San José, Costa Rica: Editorama, 2011.

SAHLBERG, P. *The secret to Finland's success: educating teachers*. Stanford: Stanford Center for Opportunity Policy in Education, 2010. Research brief. Recuperado en: <<https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/secret-finland%E2%80%99s-success-educating-teachers.pdf>> .

TOBÓN, S. et al. *Secuencias didácticas: aprendizaje y evaluación de competencias*. Ciudad de México: Editorial Pearson, 2010.

168

Silvia García Vargas posee maestría en Planificación Curricular, profesorado en la enseñanza del Español, bachillerato en la Literatura y Lingüística con concentración en Español y licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Didáctica del Español. Además, cuenta con un técnico como experta *elearning*. Labora en la Universidad Nacional de Costa Rica, donde participa en el Proyecto de Autoevaluación de la Unidad académica. Se desempeña como coordinadora de Licenciatura en Pedagogía con énfasis en Didáctica y es académica en bachillerato en la enseñanza del Español y Licenciatura en Pedagogía con énfasis en Didáctica.

silegarva@gmail.com, silvia.garcia.vargas@una.cr