

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

La política pública en educación y su vínculo con el desarrollo de competencias para el trabajo en Costa Rica

Public policy in education and its link with the development of skills for work in Costa Rica

La politique publique en éducation et son lien avec le développement des compétences pour le travail au Costa Rica

Ronald Rivera-Alfaro *
<https://orcid.org/0000-0001-9179-3517>

Recibido: 7 de junio de 2022 • Aceptado: 7 de diciembre de 2022

* Doctor en Ciencias Sociales y Magister en Derechos Humanos y Educación para la Paz, Universidad Nacional (UNA), de Costa Rica. Bachillerato en Enseñanza del Arte y Comunicación Visual, UNA. Funcionario de la División de Educación Básica de la UNA y de la Carrera de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Correo: ronald.rivera.alfaro@una.ac.cr



Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada (by-nc-sa). No permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas. Además, la distribución de estas obras derivadas se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Resumen

Este ensayo científico aborda la relación entre la subsunción de las políticas en educación para desarrollar habilidades para el trabajo y el aumento de la ocupación en tareas de calificación media y baja. El objetivo es analizar la política educativa costarricense en concatenación con la visión de educación que desarrolló en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; para ello, metodológicamente se utiliza un enfoque cualitativo, de carácter interpretativo de los principales contenidos de la política educativa y los fines estratégicos que se desarrollaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, así como el uso referencial de los microdatos del INEC sobre grupo ocupacional mediante la distribución de frecuencias simples por periodos. Desde esta óptica se muestra la utilización de la educación como mecanismo coyuntural de validación de promoción de formas de trabajo de instrucción media y el fomento del discurso de mejoramiento continuo en términos de utilidad reducidas a los mercados laborales. Por tanto, se evidencia el estrecho margen que imponen los sectores productivos, la demanda laboral y la especialización disciplinar sobre la formación y la experiencia curricular.

Palabras clave: Formación, empleo, plan de desarrollo, política educativa, trabajo.

Abstract

This scientific essay addresses the relationship between the subordination of education policies aimed at developing skills for work and the increase in employment in medium and low-skilled tasks. The objective is to analyze the Costa Rican educational policy in conjunction with the vision of education developed in the National Development Plan 2018-2022. Methodologically, a qualitative approach is used, with an interpretive character of the main contents of the educational policy and the strategic objectives developed in the national development plan 2019-2022, as well as the referential use of microdata from the INEC on occupational groups through simple frequency distributions by periods. From this perspective, the use of education as a conjunctural mechanism for validating forms of medium-level instructional work and the promotion of a discourse of continuous improvement in terms of usefulness reduced to labor markets is shown. Therefore, the narrow margin imposed by productive sectors, labor demand, and disciplinary specialization on training and curricular experience is evident.

Keywords: Development, educational policy, employment, plan, training, work.

Résumé

Cet essai scientifique porte sur la relation entre les politiques en éducation pour développer des habiletés pour le travail et l'augmentation des emplois moyennement et moins qualifiés. L'essai vise à analyser la politique éducative costaricienne concaténée avec la vision de l'éducation développée dans le Plan National de Développement 2018-2022. Pour ce faire, en ce qui concerne la méthodologie, on a utilisé l'approche qualitative à caractère interprétative pour analyser les principaux contenus de la politique et les buts stratégiques qui ont été développés dans le plan national du développement 2019-2020; d'un autre côté on a eu recours à l'usage des référentiels des micro-données de l'INEC sur le groupe professionnel à travers de la distribution des fréquences simples par périodes. De ce point de vue, il est démontré l'utilisation de l'éducation comme mécanisme conjoncturel de la validation de la promotion des formes de travail d'instruction moyenne et de l'encouragement du discours de l'amélioration continue en termes d'utilité réduite aux marchés du travail. Dès lors, il est évident la justesse imposée par les secteurs productifs, la demande de travail et la spécialisation disciplinaire sur la formation et l'expérience curriculaire.

Mots-clés: formation, emploi, plan de développement, politique éducative, travail.

Introducción

Las políticas públicas en educación, desde la óptica capitalista, están construidas a partir de la prospectiva del plusvalor relativo del saber, en concordancia con el mundo del trabajo; es decir, desde la aplicabilidad de lo que se aprende y el sentido práctico mediado por el intercambio económico. Este enfoque centraliza la acción del Estado en promover la empleabilidad y la competitividad, dejando de lado el sentido real de la educación como revulsivo social, agente de cambio y potenciador integral del desarrollo general del ser humano.

Para debatir acerca de esta disyuntiva, se plantea como objetivo el analizar la política educativa costarricense titulada: *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* y la visión de educación que desarrolla en concatenación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, específicamente la vinculación con el mundo laboral y la generación de estrategias para la adquisición de competencias.

De esta manera, se analiza el problema del vínculo entre la oferta educativa y la demanda laboral, la cual pasa por las estrategias de formación profesional y promoción del empleo desde una perspectiva -burocrática- basada en la competitividad de los mercados y la productividad de estrato medio, como indican las cifras de empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) durante los últimos diez años.

Para realizar este análisis, se reflexiona sobre la visión utilitarista de la educación en términos de competencias y la peligrosa disputa entre la instrucción técnica, como primera fase de la formación, y la educación científica y académica como espacio de desarrollo integral del ser humano. En ambos casos, se encuentra el supuesto de subordinación subsunción de la política educativa con respecto a la visión de desarrollo de gobierno.

Metodología

Se plantea un enfoque cualitativo de carácter interpretativo hermenéutico desde la teoría fundamentada, donde se analizan los principales contenidos de la política educativa y los fines estratégicos que se desarrollaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 en Costa Rica para, posteriormente, comprender las condiciones de empleo según tipo de ocupación que se muestran en las encuestas trimestrales de empleo publicadas por el INEC desde el 2010 hasta la 2019. Para los años 2020 y 2021 se referencian los informes generales, debido a la situación de excepcionalidad de la pandemia y al cambio abrupto de las condiciones materiales de vida, por tanto la fluctuación de los datos sobre empleo y desempleo.

Para establecer una explicación de la utilización de la educación como mecanismo coyuntural de validación de promoción de formas de trabajo de instrucción media, así como la subsunción de los saberes a la idea de un

desarrollo, se opta por una «utilización del conocimiento tácito»¹ a partir de la selección de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo sobre educación y empleo para lograr una comprensión de los significados que subyacen en la política educativa y las prácticas específicas sobre empleo en relación al nivel de formación².

Sobre el uso de los microdatos de la Encuesta Trimestral de Empleo publicada por el INEC, en ella se constata la relación de empleo, desempleo y subempleo según las condiciones sociodemográficas y educativas de la población económicamente activa mediante el uso de la codificación de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones CIUO-08 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este proceso da como resultado el *Manual Nacional para la clasificación de la variable ocupación denominada Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (COCR-2011)*³, por lo que su uso es referencial sobre la distribución de frecuencias simples por periodos de tiempo.

Desarrollo

Durante el periodo 2010-2022, los gobiernos de Costa Rica acogen las proclamas generales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y sus alocuciones sobre la no exclusión y la persona como el centro del proceso pedagógico, junto con la importancia de estimular la educación permanente con el afán de ampliar a una cobertura total el sistema educativo formal; sin embargo, las acciones que desarrollaron las últimas dos gestiones gubernamentales, dispusieron, principalmente, la operacionalización de la orientación acerca de la «Evaluación de la calidad que sustente la toma de decisiones»⁴ de la funcionalidad inmediata de la educación en clave de adquisición de competencias para el trabajo, lo que conllevó a una subsunción de la educación en clave de adquisición de competencias para el trabajo.

Desde el intento por promover el bilingüismo –poco claro en el curriculum de primaria y secundaria–, la educación dual y los cambios en la evaluación de los aprendizajes cuyo interés priva en el control técnico del ambiente de aprendizaje basado en el diseño curricular por objetivos, se afianza la relación de poder docente-estudiante y, por tanto, la determinación de lo que se debe y no se debe aprender, de acuerdo con intereses de productividad o de preparación para el trabajo⁵.

¹ José González-Monteagudo, «El paradigma interpretativo en la investigación social y educativa: nuevas respuestas para viejos interrogantes», *Cuestiones pedagógicas*, n.º 15 (2001): 233.

² *Ibíd.*

³ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), *Encuesta Continua de Empleo 2011. Actualización Metodológica Migración a la Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica. (COCR-2011). Manual de Ocupaciones* (San José, INEC, 2014), empleo?documentTypes=methodology&page=3. 2011. 4

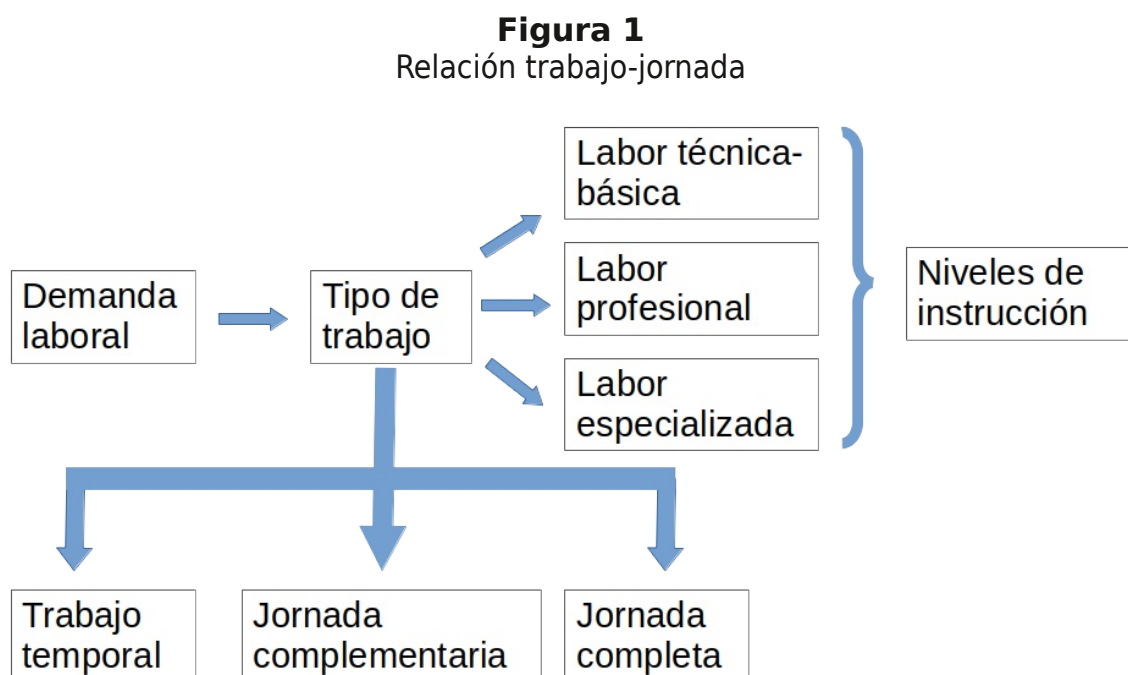
⁴ Ministerio de Educación Pública (MEP), *15 orientaciones estratégicas institucionales* (San José, MEP, 2015).

⁵ Steven Abarca-Araya, «Concepción de ser humano en la política educativa y reglamento de evaluación de los aprendizajes. Una mirada desde la teoría de Habermas», *Revista Actualidades Investigativas en Educación* 16, n.º1 (2016): 14.

Es por ello que el vínculo efectivo y pertinente entre la formación académica y la demanda laboral contiene al menos dos aristas generales: 1) el principio de oportunidad supeditado a la oferta educativa, y 2) la demanda de los mercados laborales de algunos puestos de trabajo vinculados a las líneas estrategias de impulso estatal. Esto configura la relación oferta-demanda y la orientación que promueve la política educativa en acompañamiento de los ejes de acción del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales conectan la multifuncionalidad y proactividad de la educación para la formación integral de la persona⁶ y la operacionalización del tránsito escuela-trabajo.

Por tanto, la relación entre la política educativa y la demanda laboral de los distintos sectores de la economía debe enrumbar un proceso de compaginación y definición de acciones dirigidas a la comprensión de la polivalencia de los mercados laborales y de la pertinencia de la oferta educativa; ambas, asentadas y reconocidas en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que los criterios de rentabilidad de la producción estén junto con la formación y proceso de reclutamiento, articulados para la adopción de trabajos en funciones técnicas, hasta de funciones gerenciales y de dirección, en la medida de no limitar el proceso educativo y de formación profesional.

No obstante, el análisis de las competencias laborales requiere del esclarecimiento de los tipos de trabajo y niveles de instrucción (como se observa en la figura 1).



Fuente: Elaboración propia, 2022.

⁶ La *Fundamentación pedagógica de la transformación curricular 2015* diseñada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) define formación integral como parte de la formación continua, donde se involucra el gozo por aprender y el desarrollo de habilidades vitales para la sobrevivencia. La misma ambivalencia de la definición permite sumar aspectos emocionales como prácticos de utilidad laboral inmediata.

Por ende, la política educativa y la transformación curricular son el punto de partida por el cual se interconecta la productividad interna y la estandarización de trabajos en clave de la formación académica con respecto a los perfiles y necesidades inmediatas.

La educación media es fuertemente desigual en términos de calidad y sus niveles de cobertura, aunque elevados, tienen aún espacios de crecimientos significativos, sobre todo para los sectores procedentes de los quintiles más bajos, sector que es, además, el centro de los problemas educativos por su baja calidad, elevada deserción, poca diferenciación y reducida articulación.⁷

En consecuencia, la política educativa *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*⁸ es corolario del proceso de transformación curricular del 2015, cuya proyección es adecuar la mediación pedagógica con los procesos de adquisición de competencias y habilidades para el trabajo. Esta situación plantea la posibilidad de analizar la educación como productora de contenido para el desarrollo de habilidades y, con ello, la necesidad de repensar el sentido real de la educación y el aprendizaje de competencias para el trabajo, a partir de la simple distinción entre lo que se conoce como formación de utilidad⁹.

Si bien las últimas dos políticas educativas instauradas por los gobiernos de Costa Rica, *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*¹⁰ y *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*¹¹ se han orientado en la formación para-universitaria, formación continua y el bilingüismo, a pesar de las brechas económicas y de acceso que se experimentó de manera explícita con la pandemia producida por el SAR-COV 2, cuya implicación más evidente fue el desfase escolar en el cumplimiento del currículum, cercano a un 25 % de las personas matriculadas en la educación formal por debajo de los niveles que les corresponderían según la secuencia horizontal de los planes de estudio, sumado a los más de 800 centros educativos con órdenes sanitarias de cierre, lo cual

⁷ Claudia Rama, «La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina», *Revista Iberoamericana de Educación* 50 (2009): 175, <https://doi.org/10.35362/rie500668>

⁸ Encuesta Ministerio de Educación Pública (MEP). «El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense». San José, MEP, 2008.

⁹ Desde la termodinámica aplicando el concepto a la administración y la economía, el trabajo útil es aquel que, fundamentado en la teoría del valor del trabajo, el esfuerzo valorizado según su uso material o concreto por cuanto es útil si se cumplen las dos facetas que Marx estableció a la mercancía, su valor de uso y su valor de cambio. Por otra parte, en recuerdo al dadaísmo, el sinsentido y absurdo de las decisiones, de la funcionalidad de los objetos y de las formas en situaciones de excepcionalidad, se da cabida a una tendencia que relativiza la funcionalidad y racionalidad de las cosas. En esta línea, sin ser dadaísta, el manifiesto de Nuccio Ordine, *La utilidad de lo inútil del siglo XIX*, acude a esa perspectiva de lo absurdo y del sinsentido de las cosas, en su crítica a la visión utilitarista de los saberes, y recuerda que la idea de utilidad de los saberes no radica en su *finalidad utilitarista*, por el contrario, lo inútil, supone ganancias inmediatas o beneficios prácticos a partir de la aplicabilidad o valor de cambio del saber, instaurado de modo estratégico en la rentabilidad de los capitales financieros y las competencias que impulsen ciertos modos de producción.

¹⁰ Ministerio de Educación Pública (MEP). «El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense». San José, MEP, 2008.

¹¹ Ministerio de Educación Pública (MEP), *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* (San José: MEP, 2016).

obstaculiza las condiciones mínimas de habitabilidad y construcción de ambientes de aprendizaje, con mayor dureza en la periferia del país, con un incremento de más del 60 % de la población estudiantil en pobreza extrema.

Con este corolario, la política pública en educación se ha centrado en promover la empleabilidad y la competitividad, dejando de lado el sentido real de la educación como fuente de transformación social y potenciadora integral del desarrollo general del ser humano. Un claro ejemplo de esta promoción de lo *inútil*, o al menos de la instrumentalización económica de la educación, se puede constatar con la conformación de los grupos ocupacionales, cuyas diferencias se basan en la posibilidad de realizar tareas según sus niveles de instrucción y educación. Si bien las personas que tienen empleo cumplen una tarea específica, o bien están siendo remuneradas por realizar alguna actividad productiva de forma independiente o por cuenta propia, no encontrarían el valor real o el sentido útil de una formación que no se adecue a las ofertas del trabajo, por cuanto la direccionalidad que establece el gobierno de la república con respecto al modelo de desarrollo instrumentaliza el saber.

En Costa Rica, esta lógica de funcionamiento limitado de habilidades certificadas fue apoyada, explícitamente, por el poder ejecutivo, cuando en junio del 2019 el expresidente de la República, Carlos Alvarado Quesada declara:

Cada vez menos los títulos universitarios tienen importancia en el mundo de hoy y son las capacidades y certificación de capacidades lo que se está buscando; y la capacitación continúa en un mundo que cambia muy rápido.¹²

Para tener una mejor referencia de este contexto y los grados de ocupación según tipo de puesto, el INEC, desde el 2010, aplica y publica la *Encuesta trimestral de empleo*, con el fin de obtener información acerca de la población empleada y desempleada del país y sus características «demográficas, educativas y de aseguramiento que reciben las personas por su trabajo»¹³.

De los datos obtenidos desde el 2010 hasta el 2019, se muestra una tendencia clara con respecto a los grupos poblacionales de calificación alta, media y baja. En el grupo de ocupación alta, cuyas tareas son complejas y la toma de decisiones ha decrecido, con cifras fluctuantes desde el 2011 hasta el 2018 (ver tabla 1) atribuible principalmente a que los puestos de trabajo son finitos y, además, que los procesos de formación fueron redirigidos a la instrucción técnica y de capacitación, tal y como se planteaba en los ejes de acción de los planes nacionales de desarrollo.

¹² Esteban Arrieta, «Títulos universitarios pierden importancia»: Carlos Alvarado», *La República*, 7 de junio de 2019, acceso el 2 de junio de 2022 <https://www.larepublica.net/noticia/titulos-universitarios-pierden-importancia-carlos-alvarado>, párr. 4.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), *Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica* (San José: INEC, 2013).

Tabla 1
Costa Rica. Calificación trimestral del grupo ocupacional, 2010-2019

Calificación del grupo ocupacional	Período	Trimestre			
		1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
Ocupación calificada alta3/	2010	—	—	22,61	24,1
	2011	25,42	26,62	26,77	26,73
	2012	25,78	25,27	25,55	23,11
	2013	22,85	23,06	22,73	21,17
	2014	21,69	19,73	21,18	21,64
	2015	21,19	21,51	21,43	22,28
	2016	21,02	22,48	23,41	21,54
	2017	20,5	19,49	19,43	19,21
	2018	19,1	19,02	19,64	19,79
	2019	20,92	22,46	23,80	21,59
Ocupación calificada media4/	2010	—	—	53,13	51,56
	2011	51,17	51,21	52,74	50,9
	2012	51,72	51,58	51,9	53,66
	2013	51,97	54,32	54,8	54,58
	2014	53,43	55,89	53,31	52,27
	2015	51,22	52,89	52,82	50,92
	2016	50,95	50,97	52,01	52,78
	2017	52,23	54,45	52,93	53,4
	2018	53,51	53,89	54,68	54,1
	2019	53,95	52,91	53,01	54,58

La tabla continúa en la página siguiente.

Calificación del grupo ocupacional	Período	Trimestre			
		1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
Ocupación no calificada	2010	—	—	23,5	23,72
	2011	22,98	22,03	19,96	21,85
	2012	22,11	22,78	22,51	23,19
	2013	24,8	22,29	22,3	24,05
	2014	24,51	23,97	25,36	25,93
	2015	27,19	25,28	25,61	26,65
	2016	27,79	26,33	24,35	25,32
	2017	26,46	25,28	26,38	26,59
	2018	26,84	26,62	24,68	25,05
	2019	24,28	24,27	22,77	23,45

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la encuesta trimestral de empleo 2010-2019, 2022.

En el Plan Nacional 2019-2022, la educación se conceptualizaba como un medio para la generación de capacidades mediante la permanencia en el sistema educativo, dando énfasis al aprendizaje de un segundo idioma, de preferencia el inglés, y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Se desarrolló una concepción técnica de la educación bajo el diagnóstico del eje 5 «Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia», donde se señalaban deficiencias en términos de baja escolaridad promedio, cobertura educativa deficiente y tasas de matrícula desiguales por nivel y región administrativa.

Sobre este diagnóstico, las tasas netas de escolaridad promedio con las que se diseñó el Plan Nacional reflejan una baja cobertura en todos los niveles. En el nivel de ciclo diversificado fue de 45,8 %, mientras que en I y II ciclos la tendencia es decreciente hasta llegar a un 93,1 % de cobertura, con promedios de exclusión educativa del 7,2 % en secundaria, con rangos mayores a la media en las regiones Chorotega con 8,1 %, Pacífico Central 9,2 %, Huetar Caribe 9,1 % y Brunca 10,7 %¹⁴.

El punto de inflexión de este contexto fue los resultados de las pruebas estandarizadas internacionales PISA y el promedio por puntos en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

¹⁴ Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, 2019-2022* (San José, MIDEPLAN, 2019), 267.

(OCDE). En general, Costa Rica obtuvo resultados por debajo del promedio de la OCDE en las tres categorías, con 41 puntos menos en lectura, 73 puntos menos en ciencias y 87 menos en matemática, de estos, matemáticas es el área de mayor brecha, en el puesto 63 de los 79 países evaluados; sobre las áreas de lectura y ciencias, los puntajes se ubicaron en niveles de comprensión básica de contenidos.

Sobre este aspecto, en 2023 la OCDE publica el informe de *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023*, en el cual señala que en los últimos años se redujo la exclusión educativa «al fortalecer medidas de prevención»¹⁵; sin embargo, la pandemia como punto de inflexión explayó una realidad oculta o subyacente que evidenciaba la brecha real de aprendizaje producto de las violencias estructurales no resueltas y evidentes con el deterioro de la infraestructura educativa, la insalubridad y escasez de los servicios básicos, la inseguridad personal y ciudadana en las comunidades, el hambre y el desempleo en las familias.

Todo lo anterior hace que las dificultades por aprender se vean claramente limitadas, sumado a un aspecto transcendental que también se edifica bajo las bases de una amplia grieta o brecha en la formación docente, con procesos formativos sólidos y capacidades para seguir aprendiendo, en contraposición de la premura y facilidades para la titulación, adicional al asentamiento de prácticas reiterativas de estrategias de mediación de personas docentes sin vocación.

Ante este panorama de ineluctable análisis, el criterio que prima con mayor fuerza para la toma de decisiones lo define y determina la calidad educativa en clave de rendimiento para la competitividad. Dice el informe OCDE y en consonancia con la perorata gubernamental:

una consecuencia de la mala calidad de la educación es que demasiados estudiantes en Costa Rica tienen un rendimiento por debajo del nivel mínimo de habilidades en las pruebas nacionales e internacionales de estudiantes (...) los resultados de aprendizaje en Costa Rica están bastante asociados a las condiciones socioeconómicas. Los estudiantes con antecedentes socioeconómicos altos están expuestos a estímulos culturales, se benefician de mejores condiciones para estudiar (...) las pruebas PISA muestran que los estudiantes de centros educativos privados superan a los de los centros educativos públicos y que, si todos los estudiantes se desempeñaran como el estudiante promedio de un centro privado, el puntaje de Costa Rica en lectura aumentaría a 460.¹⁶

En consecuencia, este planteamiento mercantil de la educación, y la construcción de disputas entre la educación privada sobre la pública fundamentada por el hecho de la conformación de diferentes estratos económicos, se estaría validando –desde la OCDE– un esquema sociobiológico de una mejor predisposición para el aprendizaje, además de una perspectiva

¹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023* (OECD Publishing, Paris, 2023), 77, <https://doi.org/10.1787/09d84187-es>

¹⁶ *Ibíd.*, 78-81.

discriminadora y alienadora de la clase media y baja. La estulticia de la OCDE determina que la calidad es el resultado de las pruebas estandarizadas y, con ello, la ruta trazada por el MEP a partir del 2023.

La conformación multifactorial de los aprendizajes obtenidos por nivel en los últimos quinquenios no correspondería a los mínimos requeridos por el grado que cursan en la actualidad mucha de la población estudiantil para el desarrollo de funciones ejecutivas (procesamiento de la información) y procesos cognitivos (operaciones mentales) según los niveles de desarrollo del estudiantado; así, es posible que en un mismo contexto educativo existan niveles desiguales de adaptabilidad cognitiva por el hecho de que la prueba diagnóstica no tenga relación directa con el aprendizaje requerido por la persona estudiante, sino en relación con la distancia que se encuentre de los indicadores de aprobación mínimos de la prueba. Esto es evidente, ya que existe un rezago educativo en el que, por ejemplo, los estudiantes de segundo y tercer año de escuela verán alteradas sus funciones de pensamiento por el desfase en la nivelación de contenidos básicos, ello supone que a pesar de no tener las bases para leer, sumar, restar multiplicar, dividir e interpretar textos, tendrá que hacerlo en el tiempo -reducido- de la estrategia de recuperación, lo que supone unos cuantos meses del año hasta la prueba final.

En este sentido, la ruta que se trazó el MEP iba dirigida al aseguramiento y fortalecimiento de la vinculación de los programas de formación profesional y técnica para la mejora en «la calidad del sistema educativo (mayor porcentaje de estudiantes con al menos un nivel mínimo de competencias en lectura y matemática)»¹⁷.

En contraposición de esta orientación, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 mostraba una lectura más amplia de la educación, visibilizando las brechas sociales y la actualización del currículo en términos de inclusión de grupos poblacionales en los contenidos de las diferentes materias (principalmente Estudios Sociales y Español), con la postura de definir un enfoque de derechos. Pese a esto, la constante fue promover el sistema escolar en términos de no deserción escolar bajo el esquema de inclusión de competencias técnicas como propulsor para el desarrollo.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 mantiene el discurso de mejoramiento continuo, pero lo traduce en términos de utilidad, es decir, aparece sometido a las áreas estratégicas de articulación presidencial, al eje 1, *Innovación, competitividad y productividad*, y sobre todo al eje 5, donde se explaya con mayor claridad la educación técnica y el desempleo juvenil. De manera que, disminuir la exclusión y aumentar el acceso a la educación de grupos etarios de 18 a 24 años está relacionado con «la vinculación de los programas de formación profesional y técnica de la mano de obra, de acuerdo con las necesidades o requerimientos de los sectores productivos»¹⁸.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

Esta relación de subsunción de la educación para desarrollar habilidades para el trabajo mediante el aumento de la cobertura y la calidad del sistema educativo está claramente expresa en los principios de la política educativa «La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad»¹⁹, donde se mezclan el desarrollo de habilidades y competencias en dos grandes áreas, la primera de habilidades lingüísticas (principio 3, la ciudadanía del siglo XXI), junto a la educación permanente, la cual se desarrollada en todos los principios, pero con mayor precisión en el principio 6 sobre el desarrollo progresivo de habilidades y competencias del siglo XXI, donde se convergen los retos para primaria y secundaria más la educación técnica y cultura emprendedora, cuyo objetivo está expresamente definido, para la búsqueda de habilidades y actitudes que solvente el marco de cualificaciones (2017), el cual asocia la formación con las ocupaciones según la dinámica laboral²⁰.

Por lo que, se ha incrementado durante el periodo 2017-2019 el número de personas ocupadas²¹ en tareas de calificación media y baja, mientras que, durante el periodo de excepcionalidad por COVID, correspondiente a 2020 y 2021, se registró una baja en la tasa de ocupación general, la cual pasó de 56,1 % a 49,5 %²², con evidencia de fluctuaciones en los niveles de personas ocupadas en tareas medias en concordancia con la intención del Plan Nacional de Desarrollo y el abordaje y practicidad de la política educativa.

Así, la lógica que implanta el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 se focaliza en: a) la educación para el desarrollo sostenible, y b) incremento de personas con educación y formación técnica, lo cual evidencia, según el asentamiento de áreas productivas en zonas francas, la necesidad de interpelar por el abono de competencias en lugar de conocimientos instituidos y desarrollados por la investigación disciplinar y multidisciplinar.

A modo de referente, la Organización Mundial del Comercio (OMC) estimó una baja sensible en el volumen del comercio de mercancías y PIB real de las regiones desde el 2015 al 2020, con un pequeño repunte en el 2017, pero la tendencia a la baja va de la mano con las altas tasas de desempleo, evidenciadas por la OIT, el cual estima, en el informe «Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2020», que cerca de 500 millones de personas están en condición de desempleo y subempleo, ya que trabajan menos horas de las que desearían.

¹⁹ Ministerio de Educación Pública (MEP), *Fundamentación pedagógica de la transformación curricular* (San José: MEP, 2016).

²⁰ El Marco nacional de cualificaciones de la educación y la formación técnica fue aprobado por el CSE 06-37-2017 del 18 de julio de 2017.

²¹ Según la *Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica del INEC*, las definiciones de los niveles de competencia y asignación a las ocupaciones están caracterizados por el área de conocimientos requerido, las herramientas y maquinarias utilizadas, los materiales sobre los que se trabaja y los tipos de bienes y servicios producido. Por tanto, las ocupaciones altas o grupos 3 y 4 son los grupo de intelectuales que desempeñan tareas técnicas, complejas y de toma de decisiones, la calificación media o grupo 2 se necesita un grado relativamente avanzado de instrucción, y la calificación baja o grupo 1 se exigen conocimientos básicos de escritura y matemática. INEC, *Clasificación...*

²² Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), *Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2021* (San José, INEC, 2021),

Varios de los factores que confluyen en esta situación –sumada la pandemia– están íntimamente relacionados con la inversión y planificación que los Estados realizan en educación, la cual asume un principio material de potenciación del desarrollo cognitivo, ético, social, en la niñez y la adolescencia, para que, en esta lógica lineal de, primero, formación y, luego, producción, se integre adecuadamente.

Sin embargo, esta lógica formal y normativo capitalista es finita y sesgada, ya que no toma en consideración las violencias estructurales –como la pobreza, la desnutrición, la xenofobia, el racismo– que interfieren y limitan esta *normalización del desarrollo* y dejan a una gran parte de jóvenes en medio del fracaso escolar al no cumplir con la exigencias del currículo y al ser sometidos a un tipo de esclavitud moderna, la cual se aprovecha de la necesidad de fuerza de trabajo de calificación ocupacional media y baja para el relativo aseguramiento de las condiciones laborales mínimas como el pago a un salario justo, tiempo para el descanso, aseguramiento social –médico y de pensión–, cantidad de horas de trabajo, entre otros.

A pesar de lo anterior, el diagnóstico con el que se fundamentó el Plan Nacional de Desarrollo determinaba que la inversión social en el país representaba cerca del 89 % del gasto del sector público, en el 2017, en educación, protección social y salud, no obstante las condiciones que son resultado de una adecuada inversión, como las oportunidades laborales y niveles educativos se proyectan a la baja.

Este contrasentido va de la mano con la intencionalidad de reducir la pobreza, dirigiendo los esfuerzos explícitos en el desafío 6, en el cual se dicta que la reforma a la educación debe estar orientada para incentivar, desde la educación temprana, habilidades para promover la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas como estrategia valiosa para la inserción en el mundo del trabajo, siempre y cuando se sostenga un modelo de desarrollo mecanizado y amoldado a los medios de producción global, las cadenas de valor y el capital transnacional, como las principales y mejores soluciones al problema del desempleo, con esto se deja de lado a la educación como revulsivo que involucra otros aspectos básicos de la vida, más allá de la empleabilidad y su funcionalidad para la producción.

Conclusiones

El marco categorial con el que se mueven el capital nacional costarricense y sus áreas productivas se construye en correspondencia con las capacidades reales de su población económicamente activa, por lo que de aquí se desprende un primer nicho de desigualdad sostenido por la educación recibida.

En general, el aumento en la tasa neta de participación laboral y el promedio de años de estudio para las poblaciones entre las edades de 18 y 39 años se redujera en los últimos cuatro años, con incrementos abismales de 8.2 p.p. de

desempleo, hasta llegar casi un 20 % en periodo pandémico, a pesar de haber concentrado el proceso de aprendizaje en competencias técnicas, sumado a una tasa de presión general²³ del 28,5 %²⁴.

El estado de confort en el que se vislumbran las alternativas de mejora de la educación se basa en paradigmas que se orientan «hacia la conservación, la creación y la legitimación del sistema dominante y apuntan hacia la construcción de sistemas alternativos en todos los órdenes de las ciencias y las artes»²⁵. Es así como el tránsito de un modelo educativo que aún conserva ciertas características básicas de una pedagogía preocupada por la accesibilidad y cobertura total de todo el estudiantado, a la vez ve como se le imponen parámetros que miden la calidad diferentes o externos a la dinámica educativa, como la vinculación laboral o el desarrollo de habilidades blandas, que si bien son un insumo aprovechable, no puede perderse el fundamento social de la educación que trasciende el pragmatismo laboral.

El estrecho margen que imponen los sectores productivos, la demanda laboral y la especialización disciplinar están teniendo efectos preocupantes en la producción científica y la educación. Desde diferentes ámbitos sociales se alerta sobre las desigualdades en el acceso y adaptabilidad de la educación, ensanchando la brecha entre los territorios con menores recursos y dislocando el desarrollo del currículo mediante la priorización de contenidos que concuerdan con las demandas laborales inmediatas, en amparo de la importancia de ciertas habilidades esenciales para calzar dentro de los parámetros estandarizados de la evaluación educativa, lo cual, en principio, no limita una buena educación, pero pierde el sentido educativo y de aprendizaje de esos saberes, por ejemplo, la adopción de un segundo idioma a la practicidad de las necesidades comerciales.

Lo anterior dificulta el financiamiento de la educación en términos generales, ya que se cuestiona la inversión del Estado sin una correlación por resultados inmediatos, sin conocer o intuir cuestionamientos acerca del método de aprendizaje, las violencias estructurales como la pobreza o el hambre que impiden y limitan un buen rendimiento escolar. En consecuencia, desde el 2018 se ha debatido sobre la inversión en educación, la cual ha disminuido paulatinamente desde el 2018, con una baja del 1,56 % con respecto al 2017, representando así un «7,9 % del PIB»²⁶, mientras que durante el 2019, el año declarado por el gobierno como «el año por la educación»²⁷, la inversión fue del

²³ La tasa de presión es el porcentaje de personas que están desocupadas que están buscando trabajo, más el porcentaje de personas que están ocupadas pero desean cambiar de trabajo.

²⁴ INEC, *Encuesta continua de...*, 18.

²⁵ Pablo González-Casanova, *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la Academia a la Política* (Ciudad de México: Anthropos Editorial, 2004), 390.

²⁶ Andrés Fernández, «El gasto constitucional en educación y la OCDE», *Seminario Universidad*, 18 de abril de 2018, acceso: 2 de junio de 2022, <https://semanariouniversidad.com/opinion/el-gasto-constitucional-en-educacion-y-la-ocde/>, párr. 21.

²⁷ «Gobierno declara el 2019 como el año de la Educación», Ministerio de Educación Pública, acceso: 2 de junio de 2022, <https://www.mep.go.cr/noticias/gobierno-declara-2019-como-ano-educacion>

7,17 %²⁸ y, para el 2020, el presupuesto fue de 7.4 %²⁹, incumpliendo todos los años con el gasto constitucional en educación, el cual debe ir en incremento sostenido hasta llegar al 8 % del PIB, según artículo 78 de la Constitución Política actual.

En este contexto, se puede establecer un estancamiento de las oportunidades y necesidades por promover la educación en clave de inversión para el desarrollo, en uso de estrategia de innovación para el mejoramiento de la calidad educativa y de los procesos de tránsito hacia el trabajo.

El reconocimiento de la crisis financieras en el ámbito mundial y local, más la reconfiguración de las estrategias productivas producto de la pandemia y los fluctuantes rendimientos escolares, hace que sea impostergable la necesidad de puntualizar juicios de acción inmediata vinculados al desarrollo y dinamización de las actividades educativas -para la generación de conocimiento nuevo- y productivas -acordes a las potencialidades de los saberes instituidos-, por lo que se requieren estrategias de investigación para la investigación, innovación y el desarrollo (I+D+i) en áreas y campos o ideas absolutamente novedosas.

La política pública que centraliza su argumentación en la gestión de la calidad asume como eje fundamental la evaluación como etapa filtro de los procesos; así, en el ámbito educativo, el cambio en la evaluación en la propuesta curricular actual, *Educación para una nueva ciudadanía*, se ha basado en la experiencia curricular y las líneas globales de la UNESCO, es decir, el análisis del sistema se basa en su propio funcionamiento, subsumiendo el proceso pedagógico vivencial de los espacios de aprendizaje.

Para ello se necesita un reacomodo en la orientación de los ejes estratégicos de evaluación, así como brindar mayor valor a la experiencia de aprendizaje del estudiantado (mediación pedagógica contextualizada), para articularla con la evaluación institucional (focalización de la matrícula, asimetrías de condición de acceso y permanencia, formación docente), que permita promover el aprendizaje significativo mediante: a) la implicación emocional del estudiantado (gozo por aprender), y b) la promoción de las experiencias cotidianas para el aprendizaje. Por consiguiente, es necesario resignificar los procesos cognitivos que suman lo cotidiano y la acción diaria con el pensamiento pausado o teórico.

De esta manera, la experiencia funda o enraiza el aprendizaje y debe ser reconocida en las estrategias de mediación. Por experiencia de aprendizaje se comprende el proceso consciente y progresivo -constante- de precisar y cuestionar la instrucción inicial -el acervo conceptual- mediante el desarrollo de habilidades en la práctica cotidiana. Toda experiencia es conexas con el desarrollo

²⁸ «Gobierno declara el 2019 como el año de la Educación», Ministerio de Educación Pública (MEP), acceso: 2 de junio de 2022, <https://www.mep.go.cr/noticias/gobierno-declara-2019-como-ano-educacion>, párr. 11.

²⁹ «Educación no tendrá el presupuesto más alto de la historia en 2020. Será el más bajo en siete años», Daniel Salazar, acceso: 2 de junio de 2022, <https://radios.ucr.ac.cr/2020/01/doblecheck/educacion-no-tendra-el-presupuesto-mas-alto-de-la-historia-en-2020-sera-el-mas-bajo-en-siete-anos/>, párr. 5.

cognitivo e impulsa el aprendizaje, de ahí que la tarea es compaginar la estrategia pedagógica formal en el aula y la incitación a crear y vivenciar experiencias que afecten la toma de decisiones y aporten para el mejor criterio. «Así, toda experiencia es un arco a través del cual brilla aquel mundo no hollado, cuya orilla se desvanece más y más cuando me muevo»³⁰.

Por ello, la educación no se puede promover únicamente bajo un esquema vegetativo de tránsito o trasiego de conocimientos, debe impulsarse en la investigación y la inversión en procurar la accesibilidad y adaptabilidad de esa educación, para luego generar procesos espontáneos, no forzados, de devolución de insumos a la sociedad que reorienten e impulse la actividad investigadora en la educación.

Formato de citación según APA

Rivera-Alfaro, R. (2022). La política pública en educación y su vínculo con el desarrollo de competencias para el trabajo en Costa Rica. *Revista Espiga*, 22 (45), 223-240.

Formato de citación según Chicago-Deusto

Rivera-Alfaro, Ronald. «La política pública en educación y su vínculo con el desarrollo de competencias para el trabajo en Costa Rica». *Revista Espiga* 22, n.º 45 (enero-junio, 2022): 223-240.

³⁰ Oficina John Dewey, *Experiencia y Educación*, trad. por L. Luzuriaga (Buenos Aires: Editorial Losada, S.A., 1939), 37.

Referencias

- Abarca-Araya, Steven. «Concepción de ser humano en la política educativa y reglamento de evaluación de los aprendizajes. Una mirada desde la teoría de Habermas». *Revista Actualidades Investigativas en Educación* 16, n.º 1 (2016): 357-382.
- Arrieta, Esteban. «Títulos universitarios pierden importancia»: Carlos Alvarado». *La República*, 7 de junio de 2019. Acceso: 2 de junio de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/titulos-universitarios-pierden-importancia-carlos-alvarado>
- Dewey, John. *Experiencia y Educación*. Traducido por L. Luzuriaga. Buenos Aires: Editorial Losada, S.A., 1939.
- Fernández, Andrés. «El gasto constitucional en educación y la OCDE». *Seminario Universidad*. 18 de abril de 2018. Acceso: 2 de junio de 2022. <https://semanariouniversidad.com/opinion/el-gasto-constitucional-en-educacion-y-la-ocde/>
- González-Casanova, Pablo. *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la Academia a la Política*. Ciudad de México: Anthropos Editorial, 2004.
- González-Monteagudo, José. «El paradigma interpretativo en la investigación social y educativa: nuevas respuestas para viejos interrogantes». *Cuestiones pedagógicas*, n.º 15 (2001): 227-246.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica*. San José: INEC, 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2021*. San José, INEC, 2021.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Encuesta Continua de Empleo 2011. Actualización Metodológica Migración a la Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica*. (COCR-2011). Manual de Ocupaciones. San José, INEC, 2014.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense* San José, MEP, 2008.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). *15 orientaciones estratégicas institucionales*. San José: MEP, 2015.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). *Fundamentación pedagógica de la transformación curricular*. San José: MEP, 2016.

Ministerio de Educación Pública (MEP). *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. San José: MEP, 2016.

Ministerio de Educación Pública (MEP). «Gobierno declara el 2019 como el año de la Educación». Acceso: 2 de junio de 2022. <https://www.mep.go.cr/noticias/gobierno-declara-2019-como-ano-educacion>

Ministerio de Educación Pública (MEP). «Gobierno declara el 2019 como el año de la Educación». Acceso: 2 de junio de 2022. <https://www.mep.go.cr/noticias/gobierno-declara-2019-como-ano-educacion>.

Ministerio de Educación Pública (MEP). *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. San José: MEP, 2016. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/politicaeducativa.pdf>

Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, 2019-2022*. San José, MIDEPLAN, 2019.

Ordine, Nuccio. *La utilidad de lo inútil. Manifiesto*. Traducción de Jordi Bayod Brau. Editorial Acantilado, 2013.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023*. OECD Publishing, Paris, 2023. <https://doi.org/10.1787/09d84187-es>

Rama, Claudia. «La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina». *Revista Iberoamericana de Educación* 50, (2009): 173-195. <https://doi.org/10.35362/rie500668>

Salazar, Daniel. «Educación no tendrá el presupuesto más alto de la historia en 2020. Será el más bajo en siete años». Acceso: 2 de junio de 2022. <https://radios.ucr.ac.cr/2020/01/doblecheck/educacion-no-tendra-el-presupuesto-mas-alto-de-la-historia-en-2020-sera-el-mas-bajo-en-siete-anos/>