

# CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA PÚBLICA PARA LA SECTORIALIZACIÓN HACIA EL DESARROLLO NACIONAL COSTARRICENSE: REFLEXIONES DESDE EL SECTOR EDUCACIÓN

JOHANNA K. ALARCÓN RIVERA

Universidad de Puerto Rico  
Johanna.alarcon@ucr.ac.cr

El sector educación costarricense se encuentra conformado por el Ministerio de Educación Pública, quien tiene a cargo la rectoría del sector, además del Colegio Universitario de Limón, el Colegio Universitario de Cartago, Comisión Nacional de Préstamo a la Educación (CONAPE) y el Instituto Nacional de Aprendizaje. La importancia de una agenda pública que retome los desafíos de mayor cobertura y acceso, equidad en la educación y la búsqueda de mayor calidad académica y de sus docentes, es de vital relevancia para el desarrollo nacional del país; principales retos para el próximo gobierno. La pregunta de investigación es ¿Existe una agenda pública para el Sector Educación o existen insumos a nivel sectorial que permitan definirla hacia el desarrollo nacional, principalmente en la respuesta a las necesidades sociales?

*Palabras clave: Agenda Pública, Sectorialización, Desarrollo Nacional, Sector Educación, Costa Rica.*

## CONSTRUCTION OF A PUBLIC AGENDA TO THE COSTA RICAN SECTORIALISATION NATIONAL DEVELOPMENT: REFLECTIONS FROM THE EDUCATION SECTOR.

The Costa Rican education sector is comprised of the Ministry of Public Education, which is responsible for the stewardship of the sector, in addition to the Colegio Universitario de Limón, the Colegio Universitario de Cartago, the National Commission for Educational Loans (CONAPE) and the National Learning Institute. The importance of a public agenda to resume the challenges of increased coverage and access, equity in education and the pursuit of higher academic quality and better teachers, are important for the national development of the country and are important challenges for the next government. The research question is: Is there a public agenda for the education sector or are there inputs at a sectoral level that allow define national development, mainly in response to social needs?

*Keywords: Public Agenda, sectionalism, National Development , Education Sector , Costa Rica.*

## INTRODUCCIÓN

*“...la institucionalidad debe tolerar crisis; no se puede tener un tejido institucional que funciona bien en período buenos y mal en situaciones malas”*

*(Lahera, 1992:198)*

El cambio es una constante. El cambio llega a todas las esferas, desde lo humano hasta lo institucional. En la sociedad, surgen necesidades sociales que empujan a las instituciones a realizar cambios para que puedan dar respuesta a las mismas. Esto se convierte en un desafío en la actualidad, impulsado por efectos de la globalización y revolución tecnológica.

Bajo esta línea, la búsqueda de nuevas formas de hacer las cosas en la administración pública, a través de la incorporación de herramientas tecnológicas, que optimicen el uso de los recursos en áreas tales como la educación, contrataciones, hasta la divulgación de información; es una realidad cada vez más evidente y necesaria, con el objetivo de mejorar los procesos y sus mecanismos de gestión de cara a la ciudadanía; día a día más exigente.

En este sentido, Lahera (1992) enfatiza que la gestión pública transita hacia una nueva configuración de objetivos e instrumentos, será descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios. Lo cual, resultará de este proceso una nueva definición de roles administrativos y burocráticos. Es sin duda, este un modelo de desarrollo que cada país adquiere.

Si bien el autor, visualiza tiempos de cambio en el tránsito a nuevas formas y modos de gestión pública, otros autores reconocen que este cambio es paulatino, con ciertas deficiencias de poder vislumbrar la dimensión de estos cambios. En este sentido, Ansorena (2007), señala que si bien es cierto que los procesos de instauración de la democracia se han venido desarrollando paulatinamente, no se avanza con igual contundencia en la descentralización de los presupuestos públicos, la ágil toma de decisiones, los procesos de control y monitoreo de la inversión pública, y el manejo sostenible y responsable del ambiente y los recursos naturales.

Cabe señalar que, estas áreas son de total importancia y trascendencia para el desarrollo nacional de un país y su gente, que requieren atención por parte de las instituciones públicas en coordinación con la sociedad civil y el sector privado.

Es de reconocer, que la diversidad de intereses y necesidades de los actores sociales, son distintas y múltiples. Tal como señala Lahera (1992), esto hace que la acción del Estado se oriente a una acción focalizada sobre ciertos grupos objetivos (jóvenes, mujeres jefas de hogar, discapacitados, entre otros) y a tareas de alta complejidad (negociaciones económicas internacionales, modernización productiva, la PYME, entre otras).

No sería posible, poder incorporar esta serie de necesidades e intereses de los distintos actores que participan en una sociedad, sin tomar en cuenta criterios de participación e inclusión de sus demandas y soluciones en la agenda de políticas públicas. Es decir, en las tendencias actuales, complejas, la participación e inclusión de los distintos actores se convierte en una buena práctica de gestión pública.

Al tratarse de una construcción de agenda pública para la sectorialización en pro del desarrollo nacional, la relación entre Estado, Mercado y Sociedad y los autores que participan en ella, son importantes a considerar en una sinergia efectiva para el logro de los objetivos de gestión pública. Tal es así, que autores como Lahera (1992), señalan que el Estado no debería desplazar al sector privado de las actividades económicas y a la sociedad en sus organizaciones.

Ligado a esta convergencia de actores e intereses, hay que reconocer la escasez de recursos con los cuales se gestiona en la administración pública. No solamente son los recursos económicos, recursos humanos o materiales, sino, “la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado de políticas públicas. La verdadera fuerza del Estado radica en su eficacia y ésta se mide no por la capacidad de sus intervenciones, sino por su calidad de coherencia” (Lahera, 1992:192).

Desde el punto de vista de los intereses en educación, esta juega un doble papel en el desarrollo nacional. En este sentido, según Castro y Gutiérrez (2007), si bien por un lado es una de las vías de desarrollo de la movilidad social ascendente, por otro lado, es un elemento diferenciador creciente que consolida los procesos

adscriptivos<sup>1</sup> en la estratificación social. Es desde este punto de vista para los autores, es contradictorio papel de la educación.

Es tal la relevancia y el rol protagónico de la educación para el desarrollo nacional, no solo en términos de mejora en la calidad del empleo y la producción, sino por su rol en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y de un país. No se debe escatimar el papel prioritario que tiene la educación en toda agenda pública de una nación.

Algunos de los avances en temas educativos que se pueden mencionar son: ampliación de coberturas en matrícula en secundaria, el descenso de la población que no estudia ni trabaja; ampliación en las coberturas de informática e inglés y esfuerzos en la renovación de los planes de estudio Programa Estado de la Nación (2013).

A pesar de ello, el Programa Estado de la Nación (2013), menciona que en el sistema educativo costarricense se mantienen las fortalezas desconectadas con las debilidades, pese a la evidente dinamización que ha tenido el sector por efecto de las nuevas políticas y la mejora en su financiamiento. Aún no se ha logrado utilizar las fortalezas como herramientas de cambio para remover los problemas, rezagos e ineficiencias que afectan el desempeño del sistema.

Sin embargo, a pesar de los avances, pareciera que debate público para la construcción de una agenda pública de desarrollo nacional en términos educativos, con la participación de los actores con criterios inclusivos, que incorpore la participación institucional y sectorial, es aún inconcluso.

Por lo tanto, es parte de todo debate inconcluso sobre ciertas temáticas, tales como educación y salud, es parte de lo que encontramos a nivel mundial. “La discusión pública sobre las regulaciones constituyen un desafío para el gobierno, los partidos políticos, el Congreso, los movimientos sociales y los diversos centros de estudio” Lahera (1992:200).

Es decir, en términos de la discusión pública acerca de la sectorialización, intersectorialización y rectoría en los distintos sectores que conforman a los gobiernos, es un tema pendiente de debate a nivel nacional por parte de los distintos actores sociales públicos y privados.

---

<sup>1</sup> Para el autor el término adscriptivo significa, la permanencia en un grupo socioocupacional similar en los hijos respecto a los padres.

## I. CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA PÚBLICA: INSUMO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS

*“la riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de su agenda pública, así como su capacidad de procesarla”*

*(Lahera, 2004:27)*

En la sociedad se discute acerca de las ideas, planteamientos e insumos que conforman la agenda social, que se origina y desarrolla en el contexto de la sociedad misma. Es precisamente a través del espacio de la discusión en democracia, que se logra y consolida la conformación de esta agenda. Mediante la información fidedigna, la formación y desarrollo de capacidades ciudadanas acerca de los temas públicos, es la mejor vía para que los mismos puedan interponer sus demandas de forma efectiva y clara ante los actores políticos.

Sin embargo, es una realidad que durante los procesos de discusión política en busca de establecer una agenda pública sobre ciertos temas por parte de los habitantes, tal como señala Lahera (2004) la retórica se orienta a pocos temas de alta visibilidad y no siempre de aquellos que tienen alto interés público. Ante esto, un instrumento que contribuye al establecimiento de la agenda política sectorial, son las políticas públicas gracias a su capacidad de acotar las discusiones, además de diferenciar los problemas y soluciones.

Un ejemplo de ello, lo constituye de alto interés público lo constituye la deteriorada e insuficiente infraestructura educativa de las escuelas y colegios públicos, la cual ha sido sujeta de iniciativas de mejoramiento; sin embargo, requiere de una política pública de largo plazo y su seguimiento que permita contrarrestar dicha situación (Barahona y Castro, 2007).

En toda sociedad, durante el desarrollo de la agenda pública existen autores u organizaciones con una gran capacidad para insertar, consolidar y excluir temas de la misma. Por lo tanto, menciona Lahera (2004) la agenda pública se constituye en un juego de poder y fuerzas, donde se construyen legitimidades e ilegitimidades a través de un proceso continuo de inclusiones y exclusiones dentro de la agenda.

Esta puede ser una de las razones por la cual, la agenda pública en educación, tal como ha sido señalado por los distintos responde a demandas de ciertos grupos con mayor poder de negociación a la hora de interponer sus temas prioritarios de agenda, que para los ojos de otros responde a temas de interés político (particular) y no de interés general.

Un desafío en la construcción de la agenda pública para el sector educación, consiste el resultado de los indicadores educativos, que tal como señalan Castro y Gutiérrez (2007), pese a las reformas desarrolladas desde mediados de los años noventa, no muestran cambios significativos, sino que manifiestan disparidades entre la educación pública y privada, el rendimiento educativo y la deserción escolar.

Entre las disparidades entre la educación pública y privada, se puede notar como un resultado los porcentajes de aprobación de los establecimientos privados se encuentran por encima de los registrados en los públicos. Asimismo la deserción es un fenómeno que afecta más a la población inscrita en establecimientos públicos, en promedio para la primaria y secundaria (Barahona y Castro, 2007).

Por lo tanto, agrega Lahera (2004) al gestionarse esta agenda, se seleccionan y jerarquizan temas u cuestiones públicas que permiten definir los modos de cómo éstas serán abordadas. Durante esta gestión algunos aspectos de la agenda llegan a consolidarse, otros parcialmente y algunos quedan superados u olvidados. Aquellos que llegan a consolidarse como parte de la agenda son retomados por los candidatos de los partidos políticos y se constituyen en su programa de gobierno (documento visible de las ideas y agenda política).

Por el lado de los ciudadanos, las posibilidades reales para llevar una agenda pública requieren de una acción concertada entre los actores. Todas las políticas que se desprendan del programa de gobierno, requiere de la concertación de lo que es esencial (tales como temas de educación y salud) en términos de su provisión así como aquellos de índole reformista y cambios institucionales, que requieren de apoyo sostenido en su distintas fases así como sus propuestas ante críticas o situaciones críticas (Lahera, 2004).

Igualmente, el autor señalaba con anterioridad, que para el diseño de las políticas públicas, fase posterior a la definición de la agenda, es conveniente que estén

basadas en proposiciones programáticas, que hayan sido aprobadas por una amplia mayoría de los ciudadanos, lo que les confiere legitimidad.

Cabe señalar, que la construcción de la agenda por parte de los actores es un proceso dinámico, en total transformación mediante principalmente el ejercicio de la discusión social entre lo que es y debe ser la agenda y su consecuente programa de gobierno, todo esto en el marco de la democracia. Además es importante reforzar el contexto de la administración pública y su correspondiente normativa que posibilite los temas de la agenda en la acción de lo público.

Un ejemplo de ello, es el fallido intento de profundizar la reforma educativa mediante una Ley, es visto como un episodio más de los sucesivos fracasos de intentar transformaciones que vayan más allá de los límites de la Ley Fundamental de Educación de 1957 (Barahona y Castro, 2007).

De esta forma, en la medida que los actores logren hacer visible los temas de mayor relevancia a nivel público, así como lograr que los actores con mayor poder apoyen las iniciativas ciudadanas de interés, es como las mismas logran constituirse parte de la agenda con mira a ser retomadas a través de políticas públicas.

Sin embargo, no solo el establecimiento de una agenda concertada entre los actores hace posible que se establezcan políticas públicas, sino las instituciones son quienes las implementan y hacen de ellas una realidad.

Por lo tanto, en pro de implementarlas es que “El Estado requiere mayor comprensión de los usuarios, de adaptación a las situaciones individuales, una mayor transparencia especialmente mediante la evaluación, una verdadera gestión de los recursos humanos y una responsabilización de los agentes. Se hace necesario garantizar la innovación institucional permanente, de modo de evitar la acumulación de rigideces y cuellos de botella en la gestión pública” (Lahera 1992:187).

En cuanto a la relación políticas públicas y administración pública, señala Lahera (1992), las políticas públicas deben ser la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública, por lo tanto, la idea de administración pública se relaciona a la de una estructura, mientras que la idea de políticas públicas se relaciona a

un proceso y un resultado. De esta forma, la administración es un concepto de equilibrio y las políticas un concepto de dinámica.

Asimismo agrega el autor, las políticas públicas debe ser sistemáticamente evaluadas, tanto en el proceso de su diseño, como durante y después de su aplicación. Es decir, este proceso de seguimiento y evaluación permiten hacer los ajustes para emprender de mejor manera los nuevos procesos de cambio institucional.

Para el caso costarricense, en términos de estructura social, señalan Castro y Gutiérrez (2007), las políticas públicas educativas, pretenden reducir la desigualdad de los estudiantes por su origen social, resultan insuficientes en un contexto donde los sectores de nivel educativo más alto se distancian de aquellos grupos con escolaridad rezagada.

Por otra parte, otro desafío que presentan los autores señalados, es la congruencia del mercado laboral con la oferta de profesionales universitarios graduados, dado a que en la actualidad el mismo presenta límites para ofrecer empleo a estos.

En resumen, los desafíos del sector educación en términos de su agenda, se encuentran en “ligar más financiamiento a mejores resultados, más titulación de profesores a mayor exigencia académica, más infraestructura a ambientes de aprendizaje de mayor calidad” (Programa Estado de la Nación, 2013: 28).

## 2. LA SECTORIALIZACIÓN: GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

*“Las reformas educativas se han desarrollado en el terreno de las disposiciones administrativas sin modificar la legislación educativa de los años cincuenta” (Castro y Gutiérrez, 2007:12).*

La sectorialización a nivel internacional, como concepto se ha construido a partir de la lógica con la cual cada gobierno, pretenda conseguir sus resultados y realizar

la gestión gubernamental necesaria, para conseguirlo a través de la participación de instituciones u organizaciones públicas y privadas.

Tal como señala Cunill (2014), los significados de sector pueden ser muy distintos, unos vistos como lógicas de acción colectiva, tales como, sector público, sector mercantil, sector privado y comunidades. O también, puede tratarse de especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, agricultura, etc.

Es por ello, que el sector es visto en la realidad de gobierno como un concepto analítico, no administrable, sino gobernable. Es decir, es mediante las acciones propias de gobierno, sean públicos o privados, como se logra la gestión gubernamental de cara hacia la ciudadanía mediante la rendición de cuentas y la transparencia.

Es decir, “la acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política... se administran las instituciones y se gobiernan los sectores...por lo tanto... la formulación prioritaria –en términos de costo de oportunidad de los bienes y servicios por producirse por el sector- constituye la política sectorial...” (Jiménez, 2005:42).

Desde esta forma, constituyen elementos claves las funciones administrativas y políticas que se asocian a las instituciones, para el primer caso, y para el segundo caso, asociado a los sectores. Aunque de todas formas las instituciones a través de sus instrumentos de gestión, propósito o misión, aportan a la sectorialización en la gestión de gobierno.

En la realidad costarricense, la sectorialización surge en 1978 a partir de interpretación que realiza la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN); anterior institución al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN); de un artículo de la Ley General de la Administración Pública, que mencionaba entre las funciones de los Ministros la coordinación de la Administración (sea central o descentralizada) o del respectivo ramo interpretado como sector, siendo ratificado un año después por la Procuraduría General de la República.

Razón por lo cual, se establece la definición de sectorialización como una actividad orientada a coordinar políticas de un conjunto de instituciones o actividades que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de los objetivos de gobierno. Así mismo se establecen los Ministerios rectores, que

son aquellos que se encuentran mayormente relacionados con el campo específico del sector.

Para la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), el sector educación costarricense se encuentra conformado por el Ministerio de Educación Pública, quien tiene a cargo la rectoría del sector, además del Colegio Universitario de Limón, el Colegio Universitario de Cartago, Comisión Nacional de Préstamo a la Educación (CONAPE) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Los pilares de la política pública del gobierno Chinchilla Miranda, consistía en: la educación como un derecho y responsabilidad de todos; relevante, atractiva y de calidad; humanista, racionalista y constructivista; coherente en la teoría y la práctica; centrada en el estudiante como sujeto activo y responsable de los procesos de enseñanza y aprendizaje; apoyada por una gestión ágil, eficiente y amable; y sustentada en el uso activo de la investigación educativa, la evaluación y la rendición de cuentas MIDEPLAN (2010).

La actual Administración Solís Rivera (2014-2018), se encuentra definiendo el Plan Nacional de Desarrollo (2015-2018), documento donde se define el rumbo del país a través de la orientación y articulación de la planificación a nivel sectorial y territorial, articulando diversos instrumentos de planificación de mediano y corto plazo, promoviendo la participación de actores de la sociedad, que permita propiciar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública (MIDEPLAN, 2014).

En los principios metodológicos del Plan Nacional de Desarrollo, se establece al Sector Educativo, donde a nivel estratégico se formula con base en la organización sectorial y se vinculan las propuestas sectoriales con el presupuesto; incluyéndose planes, programas y proyectos relevantes de mediano plazo para el desarrollo nacional (MIDEPLAN, 2014).

Desde este enfoque, el lograr recuperar las propuestas desde las bases institucionales, organizacionales y ciudadanas y establecerse en el Plan Nacional de Desarrollo, requiere de la capacidad de gestión de los asuntos públicos, capacidad técnica, capacidad de concertar voluntades, negociar acuerdos y articular políticas (Lahera, 1992).

Una vez que se retoman las propuestas sectoriales desde las bases institucionales, señala el autor, se requiere de mejorar el sistema de formalización de las políticas y

de elaboración de iniciativas legales o administrativas con el objetivo de potenciar y hacer fluida la coordinación intersectorial e interministerial, para lo cual debe reforzarse la capacidad técnica y operática de las instancias de coordinación.

Es precisamente el gobierno a partir de sus capacidades para gobernar, el encargado de coordinar a partir de los ministerios rectores cada uno de los sectores correspondientes y en el marco del Gobierno Central lograr las metas gubernamentales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Cada periodo de gestión gubernamental (cuatrienio), el gobierno establece los sectores con los cuales recupera la información institucional, para definir las propuestas gubernamentales. De acuerdo a lo señalado por Cunill (2014), la sectorialización para el caso costarricense, se establece a partir de la organización funcional del gobierno, con sectores tales como: educativo, cultura, transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario y rural, entre otros.

En aras de una mejor gestión pública y el mejor uso de los recursos, se requiere racionalizar la estructura del Estado, incluyendo la reducción del número de ministerios, agrupando funciones: potenciando las instancias de coordinación intersectorial e interministerial; fortaleciendo la capacidad reguladora y reglamentaria de las Superintendencias; mejorando la capacidad fiscalizadora del cumplimiento de la legislación laboral, tributaria y aduanera; creando instancias de consultas y coordinación con el sector privado y adecuando la institucionalidad destinada a los aspectos internacionales de la política económica (Lahera, 1992).

Es decir, se trata de tener menos y más fuertes instancias de grandes decisiones y un número mayor que el actual de instancias especializadas de aplicación y gestión, reconociendo la heterogeneidad de los objetivos y funciones de la Administración Pública.

Sin dejar de lado en la sectorialización al sector privado, al incorporarlo debe hacerse la consulta y coordinación sobre las políticas públicas desde el momento de su diseño, para lo cual es importante que cada sector privado tenga una contraparte eficiente dentro del gobierno (Lahera, 1992).

La contraparte eficiente, es vital para cada una de las organizaciones participantes, sean del sector público o privado, es quien permite con poder establecer los temas de importancia para los actores en la agenda pública y posteriormente su establecimiento en la política pública.

Es por ello, que en pro de incorporar a los distintos sectores en la elaboración de políticas en educación, es de vital importancia que el grado de organización y representación de los distintos sujetos, sean legítimos, con mayoría de representación y velen por beneficios generales. Esto permite, incorporar de mejor manera sus necesidades ante la planificación y gestión institucional.

Por otra parte, se requieren cambios fundamentales en el marco jurídico de la educación costarricense, aparte de la línea de continuidad en los programas gubernamentales que se ha venido desarrollando, debido a la falta de transformaciones en la legislación, no es clara el real alcance de las reformas.

Al mencionar un ejemplo, sobre las reformas en la línea de transformaciones jurídicas e institucionales, la emprendida con la Política Educativa hacia el Siglo XXI apuntaba a la definición de una política en la esfera educativa que trascendiese los periodos gubernamentales, y así convertirse en una política de Estado, que no se logró concretar (Barahona y Castro, 2007).

En términos de eficiencia en la gestión pública, pilar de la sectorialización, la creación de una Unidad de Eficiencia que dependiendo de la Presidencia de la República investigara el desempeño de los distintos sectores de gobierno e identifica medidas necesarias para mejorar la gestión y mayor rendimiento de los fondos públicos. Lo que muestra la necesidad de coordinación en el manejo de los recursos públicos (Laheira, 1992).

El contar con instrumentos claros en un modelo de gestión sectorialización, agrega el autor, si se piensa en términos de regulación, la capacidad reguladora en el sector público, tal como la capacidad de gobernar, es un bien escaso. Por lo tanto, las entidades reguladoras deben de contar con instrumentos, facultades, personal y autonomía para desarrollar sus tareas. Se deben de tener normas claras y establece en un régimen de regulación.

### 3. DESARROLLO NACIONAL: REFLEXIONES PARA LA SECTORIALIZACIÓN

*“En la coyuntura actual, no se cuenta con canales institucionales abiertos y definidos para debatir sobre la reforma educativa necesaria para el país, pero es una tema latente y, si se quiere ineludible”*

*(Barahona y Castro, 2007:250)*

Entre los temas del desarrollo nacional, se encuentran: seguridad, orden, defensa, descentralización, regionalización y relaciones exteriores. El objetivo del Estado en la temática social, es contribuir a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes y acceso a la justicia, que les permita a los pobres adquirir herramientas para hacerse cargo de su futuro y de esta forma realizar una inversión en las personas. Uno de los sentidos del Estado es su papel en la articulación democrática de una política de desarrollo nacional (Lahera, 1992).

Desde este punto de vista, puede decirse que el Desarrollo Nacional se encuentra intrínsecamente ligado a una agenda y política social que genere oportunidades y el desarrollo de capacidades en las personas.

En términos del valor público, es cuando la sociedad exige la legitimación de lo público por las funciones que efectivamente cumple (Lahera, 1992). Por lo tanto, el Estado da valor público, cuando cumple efectivamente su papel como gestor del Desarrollo Nacional en términos educativos.

Otra dimensión importante al reflexionar en el debate sobre la educación costarricense, es la mejora institucional a partir de las exigencias ciudadanas, a partir, de una efectiva participación ciudadana. Agrega el autor, los consumidores de servicios públicos deberían poder hacer sus opiniones y sugerencias, apoyados por una norma que regule y ampare los derechos de los ciudadanos frente al gobierno, así como el establecimiento de alguna modalidad de control y progresivo perfeccionamiento de las diversas instituciones.

En este caso, los mismos estudiantes quienes son los consumidores directos del servicio de educación que brinda el Estado, son quienes se constituyen en una fuente primaria de realimentación y de mejora continua de los procesos educativos. Por otro lado, los mismos docentes y administrativos de los centros educativos, contribuyen de forma directa al proceso.

De esta forma, un objetivo para la Administración Pública que permite la coordinación y mejor organización del sector público, es la simplificación de trámites y la interacción funcional de los usuarios con el mismo. En términos de política sectorial, el Estado debe crear las condiciones para que participen los diferentes actores en el desarrollo de proyectos, que generen beneficios a las distintas partes que participan, tanto de la sociedad civil como del sector privado.

Cabe señalar, que el identificar el rol y papel de Estado en un modelo de desarrollo del país, se convierte en la base para elaborar la agenda y la política pública social. No se puede dejar de lado esta conceptualización sin reconocer a los demás actores sociales y económicos que participan, resultado de un debate a nivel nacional.

Es de reconocer que el gobernar y la gestión pública no es una tarea sencilla, el llevar a la práctica propuestas sectoriales es una tarea compleja dada la centralidad del papel de Estado, el número y la diversidad de intereses potencialmente afectados, y la persistentes presión de corporativos que buscan obtener lo que les interesa, hablando de presiones e intereses de los diferentes grupos que integran al sector educativo, tanto públicos como privados.

Por otra parte, las grandes orientaciones del desarrollo nacional deben ser políticas de Estado y no sólo de gobierno, cuyo compromiso principal de la gestión pública es el de fortalecer el ejercicio de los diversos ámbitos de la ciudadanía. Dichas políticas públicas deben responder a tres determinaciones de estado: un estado de derecho al servicio de la libertad y dignidad de la persona, un estado que busca asegurar la integración básica de todas las personas a la sociedad, y un estado democrático cuya acción es definida y fiscalizada por una voluntad colectiva, conformada de manera democrática (Lahera, 1992).

En este sentido, la educación es un derecho que se basa en los valores morales de los mismos ciudadanos, establecieron en la Constitución Política y sus leyes. En la Constitución Política de Costa Rica, en el artículo 77, se señala la organización

de la educación pública, como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria.

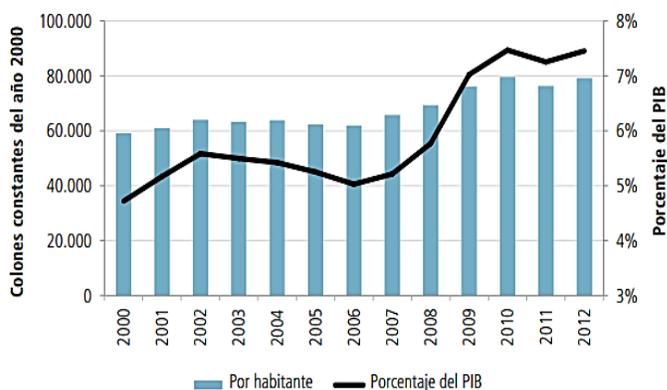
Asimismo, en su artículo 78, se señala que la Educación Preescolar y la General Básica son obligatorias, siendo éstas y la educación diversificada en el sistema público gratuitas y costeadas por el Estado. Asimismo el Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos, a través de la adjudicación de becas.

Sin embargo, “el gasto público en educación, si bien ha venido creciendo, se ubica por debajo del precepto constitucional del 6 por ciento del PIB y resulta insuficiente para cubrir las necesidades de infraestructura del sistema educativo” (Castro y Gutiérrez, 2007:12).

No obstante, a pesar de lo anterior, la reforma constitucional que en tiempos de restricción fiscal asigna el 8% del PIB a la educación y amplía la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza hasta el ciclo diversificado, crea la base legal para fijar la universalización de la educación secundaria como un objetivo exigible de política pública en el corto plazo (Programa Estado de la Nación, 2013). Ver Gráfico 1.

**Gráfico 1.**

**Inversión social pública real en educación, por habitante y como porcentaje del PIB<sup>a/</sup>**



<sup>a/</sup> En colones del año 2000, deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2012.

Fuente. Estado de la Nación (2013).

Asimismo en términos del panorama educativo, agregan Castro y Gutiérrez (2007), a pesar de los progresos en materia educativa, se muestran una serie de fisuras en el desarrollo social de Costa Rica, donde el peso de la educación como factor de movilidad social ha perdido fuerza, sin embargo, siempre consiste en un elemento diferenciador.

En pro de lograr mejorar el sistema educativo costarricense hacia el desarrollo nacional, se requiere de dos condiciones fundamentales: persistencia y sostenibilidad en los esfuerzos. Es una realidad, que por décadas, el sistema educativo estuvo sometido a los vaivenes de la política electoral, donde cada cuatro años cambiaba prioridades sin antes evaluar qué servía y qué no al sistema. Desde todo punto de vista, esta situación impide consolidar políticas de Estado en materia educativa y por ende, afianzar culturas organizativas que propicien la alta calidad y mejora continua (Programa Estado de la Nación, 2013).

En aras de la construcción de la agenda pública acorde a las necesidades sociales actuales, se requiere de ciertas características, entre ellas se encuentra la flexibilidad. Bajo este marco, se debe tratar de un sector público con entrada y salida de iniciativas, estructuras y funciones; un estado capaz de concertar y trabajar en conjunto con el sector privado y las organizaciones sociales; y una característica muy importante, un estado descentralizado para impedir la politización de los conflictos (Lahera, 1992).

A nivel de la economía, reconociendo sus características dinámicas y competitivas, es posible que por parte del Estado y Gobierno se requieran políticas y acciones de reconversión productiva. Desde esta óptica, es importante dimensionar el aporte de la educación, en pro de dicha reconversión. Cabe señalar, que dicha reconversión se apoya en análisis crítico de los sectores pujantes y con mayor impacto a nivel nacional e internacional.

Finalmente, existen insumos para una agenda pública, sin embargo queda pendiente el debate acerca de esa agenda para el sector educativo y la gestión pública efectiva, la cual, no solo debe guiarse por la institucionalidad pública en el establecimiento de propuestas para la definición de políticas públicas, sino además debe incorporar al sector de la sociedad civil y privado, sobre todo dado la complejidad de intereses y necesidades que existen a nivel de las personas. Por otra parte, las políticas públicas deben constituirse en políticas de Estado y no

solo de gobierno, deben establecerse en un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo, que supere lo establecido por cuatrienio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente (1949). Constitución Política de Costa Rica. Recuperado julio 2014, de: <http://www.puertorico-herald.org/issues/2002/vol6n29/50YrsPart2-es.html>
- Barahona, Manuel y Castro, Carlos (2007), “Reformas educativas en Costa Rica en las Últimas Décadas”, en *Transformaciones en la estructura social en Costa Rica: Estratos socioocupacionales*, Carlos Castro Valverde, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, Carlos Rodríguez Solera, Manuela Barahona Montero (compiladores) *Educación y Trabajo*, San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Castro, Carlos y Gutiérrez, Ana Lucía (2007), La Sociedad Costarricense en el Cambio de Siglo y las Transformaciones en la Estructura Social, en Carlos Castro Valverde, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, Carlos Rodríguez Solera, Manuela Barahona Montero (compiladores), en *Transformaciones en la Estructura Social en Costa Rica: Estratos Socio-ocupacionales, Educación y Trabajo*, San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Cunill, N (2014) “La intersectorialidad en las Nuevas Políticas Sociales: un Acercamiento Analítico-Conceptual” vol. XXIII, N° 1, pp. 5-46.
- Jiménez Castro, Wilburg. (2005). “Un modelo tridimensional: instituciones, sectores y sistemas, aplicable a Costa Rica”. *Artículos de Investigación, Universidad Católica de Costa Rica*, pp. 27-52, Recuperado 25 de julio 2014 de: <http://132.248.9.34/hevila/HumanitasRevistadeinvestigacion/2005/vol1/no1/2.pdf>
- Programa Estado de la Nación. 2013. Cuarto Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MIDEPLAN (2010). Plan Nacional de Desarrollo PND (2011-2014). María Teresa Obregón. Recuperado Sitio Oficial 27 de Julio de 2014 de: <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/COR%20PND-2011-2014.pdf>
- Lahera, E (1992). “Gestión Pública para el Desarrollo Nacional”. Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Ciencias Políticas, Iquique, noviembre 1992. Publicado en Revista de Ciencias Política de la Universidad Católica de Chile, vol. XX n° 2 pp. 187-209.
- Lahera, E (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Editorial: Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.

North D. (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura de México.

Poder Ejecutivo, (2011). DECRETO EJECUTIVO N° 36646-MP-PLAN DEL 14 de junio del año 2011.

PNUD, (2005). Construyendo una agenda de desarrollo para Costa Rica Recuperado el 10 de julio del 2014 de: <http://www.pnud.or.cr/images/stories/MundoqQueremosWeb-FINAL.pdf>

