



Más allá de la calidad educativa: excelencia y equidad como conceptos clave para evaluar el sistema educativo costarricense

Beyond educational quality: Excellence and equity as key concepts for evaluating the Costa Rican Educational System

Volumen 25, Número 2

Mayo - Agosto

pp. 1-30

Karol Picado Arce
Luis Diego Conejo Bolaños
Eiliana Montero Rojas

Citar este documento según modelo APA

Picado Arce, Karol., Conejo Blanco, Luis Diego., y Montero Rojas, Eiliana. (2025). Más allá de la calidad educativa: excelência y equidade como conceptos claves para evaluar el sistema educativo costarricense. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 25(2), 1-30. <https://doi.org/10.15517/aie.v25i2.62369>

Más allá de la calidad educativa: excelencia y equidad como conceptos clave para evaluar el sistema educativo costarricense

Beyond educational quality: Excellence and equity as key concepts for evaluating the Costa Rican Educational System

Karol Picado Arce¹

Luis Diego Conejo Bolaños²

Eiliana Montero Rojas³

Resumen: Este ensayo provee un marco de referencia conceptual y metodológico, desde la evaluación educativa como disciplina científica, para operacionalizar la elaboración y validación de un sistema de indicadores educativos clave cuyo seguimiento permite implementar y evaluar acciones, políticas y programas para el mejoramiento de la educación en Costa Rica, con un enfoque particular en la educación básica, comprendida como la educación primaria y secundaria. A nivel conceptual se discute la necesidad de migrar la noción de calidad educativa hacia constructos más claramente definibles, como excelencia y equidad educativas. A nivel metodológico se propone el modelo CIPP (Context, Input, Process, Product, por sus siglas en inglés) como base para el diseño del sistema de indicadores, los cuales deberán generarse con un enfoque participativo que incluya la recolección de información y la consulta con diversos actores educativos. Asimismo, se espera que este sistema contribuya a la divulgación para su uso, facilite el seguimiento por parte de la opinión pública y funcione como una herramienta para la rendición de cuentas.

Palabras clave: calidad educativa, evaluación educativa, indicadores educativos

Abstract: This essay provides a conceptual and methodological framework based on educational evaluation as a scientific discipline, to operationalize the development and validation of a system of key educational indicators, whose monitoring allows the implementation and evaluation of actions, policies and programs, for the improvement of education in Costa Rica, with a particular focus on basic education, defined as primary and secondary education. At a conceptual level, this work argues for the need to shift the notion of educational quality towards the more clearly definable constructs, such as educational excellence and equity. At a methodological level, it proposes the CIPP (Context, Input, Process, Product) model as the basis for the design of the system of indicators, which should be generated with a participatory approach, gathering information and consulting with various educational stakeholders. Likewise, the system is expected to contribute to the dissemination for its use, to facilitate monitoring by public opinion, and to function as a tool for accountability.

Keywords: educational quality, educational evaluation, educational indicators

¹ Académica del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA) de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Psicóloga, Máster en Evaluación Programática. Docente del Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo, Universidad de Costa Rica. Dirección electrónica: karol.picado.arce@una.ac.cr Orcid <https://orcid.org/0000-0002-0027-7144>

² Académico del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA), de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Psicólogo, Doctor en Desarrollo Humano y Ciencias de la Familia. Dirección electrónica: diego.conejo.bolanos@una.ac.cr Orcid <https://orcid.org/0000-0002-6415-0337>

³ Investigadora de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Doctora en Medición y Evaluación Educativa. Dirección electrónica: eiliana.montero.rojas@una.ac.cr Orcid <https://orcid.org/0000-0002-6770-792X>

Ensayo recibido: 18 de octubre, 2024

Enviado a corrección: 04 de marzo, 2025

Aprobado: 8 de abril, 2025

1. Introducción

La educación es un pilar fundamental en el desarrollo de cualquier sociedad. En Costa Rica, ha cobrado especial relevancia tras la pandemia por COVID-19 al exacerbarse las debilidades preexistentes del sistema educativo, lo que ha tenido un impacto negativo en el desarrollo social y socioeconómico del país (Conejo y Dobles, 2022; Chaverri, 2021). Este fenómeno ha afectado principalmente a la educación básica, entendida como la educación primaria y secundaria, niveles clave para el desarrollo integral de las personas estudiantes.

El concepto de calidad educativa, ampliamente utilizado, recobra fuerza en el contexto anteriormente mencionado. No obstante, para hablar de calidad educativa es fundamental medirla y darle seguimiento, con el fin de determinar las condiciones actuales de la educación básica e identificar las brechas educativas existentes, para una toma de decisiones consciente y basada en evidencia.

A este concepto se le asocian limitaciones o críticas profundas, ya que, desde la falta de una definición precisa hasta su poca pertinencia en el ámbito educativo, se considera que puede visibilizar la educación de una forma reduccionista y poco integral.

Por tanto, el presente trabajo tiene como objetivo aportar un marco conceptual y metodológico que permita repensar la calidad educativa desde una perspectiva que trascienda los modelos tradicionales y que, además, supere enfoques que perpetúan desigualdades, especialmente en el contexto costarricense, donde las oportunidades educativas varían significativamente según el nivel socioeconómico y la ubicación geográfica de las personas.

Para lograr comprender por qué es necesario ir más allá del concepto tradicional de calidad educativa, este artículo realiza un recorrido histórico exhaustivo, abordando las definiciones propuestas por las organizaciones educativas internacionales y su evolución hasta las referencias actuales en distintos documentos de política educativa costarricense. Además, se analiza el papel de la evaluación educativa como disciplina científica, particularmente la macroevaluación, entendida como una evaluación comprensiva de sistemas o programas educativos de alcance nacional (Programa Estado de la Nación [PEN], 2023; Stufflebeam y Coryn, 2014). Finalmente, se plantean las dimensiones de Equidad y Excelencia como ejes de análisis que permiten superar las perspectivas reduccionistas y avanzar hacia modelos de evaluación que favorezcan el monitoreo y el fortalecimiento del sistema educativo.

Por otra parte, a nivel metodológico se propone el uso del modelo CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Producto) de Daniel Stufflebeam como herramienta para orientar la

definición y operacionalización de los indicadores relevantes en los componentes del sistema educativo, incluidos los centros educativos, el personal docente y estudiantil, las comunidades y la gobernanza del sistema. Esta propuesta busca visibilizar los desafíos y las oportunidades del sistema educativo costarricense en el ámbito de la macroevaluación, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio educativo y cumplir con el deber de ofrecer bienestar y calidad de vida a toda su población, especialmente a la niñez y la juventud.

2. Desarrollo del tema

2.1. Proposición

Como se mencionó anteriormente, el término calidad educativa ha sido ampliamente utilizado en el ámbito educativo y promovido por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que destacan que dicho término debe entenderse como un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia (Vaillant y Rodríguez, 2018). Más recientemente, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, el ODS4 se centra en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, aplicable a todos los países miembros de las Naciones Unidas, entre ellos Costa Rica (Naciones Unidas, 2018).

En el contexto educativo costarricense, el concepto de calidad educativa también ha sido un concepto ampliamente referenciado, explícita o implícitamente, en diversos documentos de política educativa. Sin embargo, a nivel internacional persisten debates sobre la ambigüedad de su definición y sobre su tendencia a reducir la perspectiva educativa a enfoques simplificados. A su vez, se ha cuestionado su pertinencia en el ámbito educativo, ya que algunos enfoques consideran que tiende a una interpretación mercantilista de la educación y que conduce a un reduccionismo de los procesos educativos (Orozco et al., 2009; Torricó-Irahola, 2023).

Esta tendencia se hace más evidente cuando la calidad educativa se asocia exclusivamente a los logros académicos del estudiantado, dejando de lado otros elementos igualmente relevantes en los procesos formativos. Para evitar una visión restrictiva de lo que implica la calidad educativa, diversas personas especialistas sugieren que este tema debe abordarse desde el contexto específico y las necesidades de cada país (Bonilla, 2014; Mejía

y Mejía, 2021). Es decir, las prioridades y concepciones pueden variar, influenciadas por las características sociales, económicas y culturales de cada entorno.

Ante este contexto, la falta de claridad y operacionalización de la calidad educativa no solo ha complejizado su monitoreo y evaluación constante, sino que también ha dificultado la implementación de políticas efectivas, lo que, a su vez, exacerba las disparidades educativas, especialmente en poblaciones en condiciones más vulnerables (Conejo y Dobles, 2024). Además, se debe considerar el deteriorado estado de la educación costarricense actual, que ha acentuado las brechas educativas en la población estudiantil, sumado a los rezagos históricos y a las respuestas insuficientes de las autoridades (PEN, 2023).

Garantizar la calidad educativa es esencial, aún más en este contexto. Bajo esta premisa, este ensayo científico pretende brindar una propuesta teórica y metodológica de cómo abordar la calidad educativa a través de dos constructos claves: la excelencia y la equidad educativas. La combinación de estos dos elementos permite una visión integral clave para recuperar el valor público de la educación y crear un sistema robusto que garantice que todo el estudiantado tenga las mismas oportunidades para desarrollar su máximo potencial. Asimismo, se efectúa una primera propuesta de aproximación metodológica a través del modelo CIPP desarrollado por Daniel Stufflebeam en colaboración con Anthony (Stufflebeam y Coryn, 2014). Actualmente, Costa Rica carece de un sistema de indicadores que permita monitorear de manera integral el estado de la calidad educativa, por lo que esta propuesta constituye una base fundamental para su construcción.

2.2 Argumentos para la discusión

2.2.1. *Comprensión de la calidad educativa*

Los distintos esfuerzos por investigar y por definir la calidad educativa comparten una preocupación común: el deterioro de los sistemas educativos, un fenómeno que se hizo más evidente desde la segunda mitad del siglo XX. Aguerrondo (1993) señala que este deterioro se ha manifestado en diversos informes y diagnósticos, los cuales evidencian la creciente burocratización, la estandarización de las prácticas educativas descontextualizadas, la obsolescencia de los contenidos curriculares y una eficiencia cuestionable en los resultados finales.

A estos factores se suman desafíos estructurales, como la masificación de la educación, la implementación de modelos educativos sin una adecuada adaptación al contexto, la

diversificación de la población estudiantil (con la incorporación de sectores sociales con distintas necesidades), la dificultad de los sistemas educativos para ajustarse a los avances tecnológicos y a la innovación, así como las restricciones económicas y las crisis financieras que han limitado la inversión en educación (Aguerrondo, 1993). Estos elementos han generado un desfase entre las demandas sociales y económicas, y la capacidad de respuesta de los sistemas educativos, lo que resalta la urgencia de repensar sus modelos de gestión y adaptación al contexto actual.

No obstante, abordar la crisis educativa implica reconocer que la calidad de la educación es un concepto complejo y multidimensional, ya que involucra una diversidad de procesos, factores y actores. Históricamente su comprensión se ha centrado en dos enfoques principales: uno vinculado a lo gerencial (es decir, a la gestión desde una lógica de mercado) y otro enfocado en su medición y la identificación de indicadores (Bondarenko, 2007).

En sus orígenes, este concepto de calidad educativa se comprendía en función de la eficacia de las escuelas, en otras palabras, se asumía a partir de los resultados obtenidos por las instituciones en relación con los recursos invertidos (Mejía y Mejía, 2021). Posteriormente, esta perspectiva se amplió al reconocer que la calidad educativa implica otros aspectos como (Martínez, citado en Morales et al. 2016, Introducción, párr. 3):

- un currículo adecuado a las necesidades individuales del estudiantado (pertinencia) y de la sociedad (relevancia);
- el acceso, permanencia y egreso de la mayor proporción posible de estudiantes, garantizando el logro de los objetivos de aprendizaje (eficacia interna y externa);
- la durabilidad de los aprendizajes y su impacto en el desarrollo de comportamientos sociales positivos tanto para las personas como para la sociedad (impacto);
- la suficiencia de recursos y una adecuada gestión para optimizar su uso (eficiencia);
- la atención de las desigualdades y el apoyo diferencial a quienes lo requieran, con el fin de que el mayor número de estudiantes alcance los objetivos educativos (equidad).

Conceptualmente, diferentes organismos han identificado dimensiones claves para comprender la calidad educativa. Desde la UNESCO (2016), se pueden identificar tres dimensiones principales para entender la calidad educativa. En primer lugar, la calidad de la persona docente, lo que contempla la formación docente alineada a un marco de cualificaciones, el desarrollo de políticas inclusivas, equitativas y sensibles al género, y

mecanismos de diálogo. En segundo lugar, la tecnología y la calidad de los aprendizajes, lo cual amerita políticas de formación docentes para generar capacidades básicas y el acceso a recursos y dispositivos digitales para la mejora de los procesos de enseñanza. En tercer lugar, la calidad de los recursos e infraestructura, que refiere a la importancia de la inversión en educación y la relación con los resultados académicos.

Desde la mirada de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2010), las principales dimensiones de la calidad educativa son: la eficiencia en el uso de los recursos, la organización y el funcionamiento de los centros educativos, la eficacia en el logro de los objetivos y la equidad en los resultados del estudiantado. Un desafío clave que señala la OEI es la reducción de la desigualdad y la pobreza, como condición para promover una educación inclusiva y de calidad para todas las personas. Este entendimiento es compartido por autores como Montoya y Volman (2015), quienes destacan que existen tres dimensiones claves para la evaluación de los aprendizajes: la eficiencia interna (tasas de promoción), el desempeño académico (diferenciado por niveles de logro) y la equidad en los aprendizajes (con mediciones estandarizadas que permiten la comparación relativa).

Por su lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que ha sido fundamental en el desarrollo de estudios comparativos para políticas públicas, propone evaluar los sistemas educativos en distintos niveles y analiza indicadores como la cantidad de egresados (productos), efectos en empleo y economía (corto plazo) e impactos en desarrollo social y económico (largo plazo); también considera la participación estudiantil y progresión entre niveles, los factores que afectan su avance y la influencia del entorno educativo, incluidos recursos (financieros, humanos y materiales), políticas y gobernanza. En su último informe *Education at a Glance* (OCDE, 2024), resalta la equidad educativa y presta especial atención a las brechas en los resultados educativos.

Asimismo, desde el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), la OCDE ha comenzado a replantear los conceptos de calidad y su relación con la excelencia y la equidad educativa. Este enfoque se aleja de las definiciones tradicionales que los vinculan exclusivamente con el desempeño en pruebas estandarizadas; en su lugar, PISA adopta una visión más inclusiva, centrada en el desarrollo integral del estudiantado.

Desde esta perspectiva, la calidad educativa no se mide únicamente por los resultados de las evaluaciones, sino por la capacidad del sistema educativo para dotar al estudiantado de competencias esenciales como el pensamiento crítico y la resolución de problemas, lo que

implica superar la simple memorización de información. La excelencia se entiende como la capacidad del sistema educativo para permitir que todas las personas estudiantes alcancen su máximo potencial sin importar su origen. En cuanto a la equidad, PISA va más allá de la igualdad de recursos, se enfoca en asegurar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de aprendizaje, independientemente de su nivel socioeconómico, origen étnico o género. Este enfoque les permite a las personas responsables de políticas educativas abordar las desigualdades en los sistemas educativos y garantizar que todo el estudiantado cuente con una oportunidad justa para alcanzar la excelencia (OCDE, 2018a; 2018c; 2022).

A través de estos marcos conceptuales se reconoce que la evaluación de la calidad educativa debe considerar factores más amplios, como la calidad docente, el currículo, los materiales de aprendizaje y la infraestructura escolar (UNESCO, 2005). Basarse únicamente en la eficiencia del sistema educativo o en pruebas estandarizadas es una visión reduccionista que omite la complejidad del sistema educativo. Por ejemplo, Orozco et al. (2009) enfatizan que la calidad educativa debe incluir una perspectiva ética que garantice la equidad en el acceso y la posibilidad real de que todas las personas, independientemente de su contexto, tengan los medios necesarios para recibir una educación de calidad.

Desde esta perspectiva, la institucionalidad pública tiene un rol clave en la formulación de respuestas contextualizadas y en poner a las personas estudiantes en el centro del proceso educativo. Esto implica considerar la interacción entre directivos, personal docente, estudiantes, padres de familia y las prácticas pedagógicas implementadas (LLECE, 2016), así como la relación de estos factores con las políticas educativas. Es importante destacar que muchos organismos internacionales como la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE han promovido a nivel de América Latina modelos de evaluación y de financiamiento. Estos modelos enfatizan el desempeño estudiantil y la rendición de cuentas (mayor cobertura, equidad, evaluaciones estandarizadas, capacitación docente, etc.). De ahí que exista una relación importante entre las políticas educativas, el rol de la institucionalidad pública y las alianzas con organismos multilaterales, ya que, si bien su objetivo es mejorar el estado de la educación en la región, es fundamental reconocer que la calidad educativa no depende únicamente de los estándares internacionales, sino también de la capacidad de cada país para contextualizar y adaptar las políticas a sus realidades específicas.

En este contexto, algunas reformas en América Latina han se han destacado por la creación de estrategias nacionales enfocadas en fortalecer la equidad educativa. Países como

Chile y México han implementado esfuerzos clave para consolidar y robustecer sus políticas educativas. En Chile, a través de la Agencia de Calidad de la Educación, se evalúa el desempeño educativo mediante diversas herramientas, como la prueba SIMCE. Sin embargo, en los últimos años, también se ha comenzado a abordar aspectos cruciales del desarrollo integral de los estudiantes, tales como la autoestima académica, la motivación escolar, el clima de convivencia en las escuelas, los hábitos de vida saludable, la equidad de género, entre otros (Agencia de Calidad de la Educación, 2025).

Por su parte, en México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2025) evalúa el sistema educativo no solo a partir de los logros académicos del estudiantado en la educación básica, sino también en función de la calidad de la oferta educativa, lo cual abarca las condiciones de las escuelas, los procesos de gestión educativa y la implementación curricular. Estas experiencias demuestran que la calidad educativa no depende únicamente de estándares internacionales, sino también de la capacidad de cada país para contextualizar y adaptar sus políticas a las realidades locales.

Este enfoque es crucial, ya que la política educativa debe garantizar oportunidades para convertir la educación en un motor de transformación social y un medio para mejorar la calidad de vida de los territorios (Hernández-Herrera y Esparza-Urzúa, 2022). Esto requiere la alineación y coordinación de aspectos fundamentales como el currículo escolar, la formación docente, el financiamiento y la gestión educativa (Donoso y Donoso, 2009; Orozco et al., 2009).

El enfoque de la calidad educativa debe redefinirse para reflejar mejor el papel de los centros educativos en el desarrollo integral de los individuos dentro de comunidades diversas. Díaz (2015) destaca la importancia de la participación de todos los miembros de la comunidad educativa en la construcción de este concepto, así como la influencia de factores regionales y culturales. De esta manera, la evaluación abarca diversas variables y considera necesidades específicas de cada región y los recursos disponibles.

A partir de estos planteamientos, es fundamental distanciar el concepto de calidad educativa de una visión mercantilista o como un producto que se vende a sectores económicos de poder. En su lugar, debe ser visto como un servicio esencial que se ofrece a la población con el objetivo de lograr la inclusión social, la equidad, la transformación y la participación digna de todas las personas en la sociedad.

2.2.2. *La calidad educativa en la política educativa costarricense*

La política educativa constituye el marco referencial estatal que contempla los progresos educativos que se proyectan a largo plazo y que, además, responden a los compromisos y acuerdos nacionales e internacionales asumidos por un país (PEN, 2023). Esta política se suele materializar en una serie de documentos normativos y legales de diversas índoles y características, tales como artículos constitucionales, leyes, decretos, acuerdos, modelos y estrategias, entre otros. Estos documentos representan el discurso histórico del ámbito educativo, donde el concepto de “calidad educativa” se puede manifestar de manera explícita e implícita.

Al revisar documentos claves de la política educativa costarricense, se puede identificar cómo se ha contextualizado y dimensionado este constructo a lo largo de los años. Para este fin, se seleccionaron los siguientes documentos, en su mayoría del Ministerio de Educación Pública (MEP): a) Constitución Política: Título VII La Educación y la Cultura (1949), b) Ley Fundamental de Educación No. 2160 (1957), c) Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación Costarricense (MECEC) (MEP, 2013), d) Las quince orientaciones estratégicas institucionales 2015-2018 (MEP, 2015), e) Política educativa: “La persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad” (MEP, 2016), f) El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense (MEP, 2018), g) La Directriz del MEP DM-0922-06-2023 sobre las normativas para el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SNECE) (MEP, 2023) y h) Agenda 2030: ODS 4 sobre “Educación de calidad” (Naciones Unidas, 2018).

Desde una perspectiva conceptual, aunque el término “calidad educativa” es frecuentemente mencionado en el discurso de la política educativa costarricense, únicamente el documento del MECEC (MEP, 2013) proporciona una definición explícita del mismo. Se describe como “la satisfacción de las necesidades educativas de la persona y la comunidad mediante un proceso que fomente, de manera equitativa, el desarrollo humano y la identidad nacional” (MEP, 2013, p. 16). Sin embargo, es importante destacar que esta definición es poco precisa para efectos de su operacionalización y evaluación; ya que está alineada con las limitaciones globales anteriormente mencionadas, dada la naturaleza multifacética y multidimensional del concepto.

Más recientemente, a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SNECE), adscrito a la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad (DGEC)

del MEP, se ha empezado a enfatizar la importancia de promover, tanto a nivel central como regional, una gestión de la calidad total, la cual se interpreta como un sinónimo de excelencia y que se conceptualiza de la siguiente manera: una “estrategia de gestión de la organización que busca satisfacer el servicio educativo de forma equilibrada y las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés” (MEP, 2023). Esta definición, nuevamente, resulta poco concreta y ambigua ya que no aclara los criterios de dicho servicio educativo.

Al analizar la dimensionalidad del concepto de calidad educativa, se identifican diversos componentes que orientan su comprensión. Por su parte, en la Constitución Política (1949) se subraya la obligatoriedad y gratuidad de la educación, la integralidad de los planes de estudio desde el nivel preescolar hasta la universidad, la asignación de un presupuesto educativo no inferior al 8% del Producto Interno Bruto (PIB), el acceso a la tecnología, el apoyo económico a estudiantes y sus familias, y la priorización de la formación docente a través de institutos especializados y universidades públicas.

En la Ley Fundamental de Educación No. 2160 (1957) también se destacan elementos del sistema educativo como una visión más amplia que incluya la educación extracurricular y la extensión cultural, la integralidad y constante actualización de los planes de estudio, la facilitación de los estudios mediante un sistema de becas y la importancia de brindar orientación educativa y vocacional. Además, en aspectos más particulares, resalta la necesidad de una gestión adecuada en los centros educativos (patronatos escolares, juntas de educación y administrativas), apoyo en la educación especial, el desarrollo de ambientes de aprendizaje democráticos y respetuosos, y finalmente el desarrollo profesional del personal docente.

Por otro lado, el documento sobre las quince orientaciones estratégicas institucionales para el periodo 2015-2018 (MEP, 2015) también contempla metas de alcance global para el sistema educativo. Estas metas abarcan la reducción del abandono escolar, la mejora de la calidad de los planes de estudio en cuanto a actualización e integralidad, el fortalecimiento de la gestión, la infraestructura y la implementación de evaluaciones basadas en evidencia. Además, se destacan aspectos más específicos, como la creación de entornos equitativos y respetuosos en los centros educativos, la integración de tecnologías en el aprendizaje y, nuevamente, el desarrollo profesional docente.

En la actual política educativa, denominada "La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad" (MEP, 2016), se delinean también una serie de ejes

donde se pueden discernir aspectos cruciales para la calidad educativa. Estos abarcan desde metas del sistema educativo, como la reducción de disparidades educativas, la consecución de una inversión creciente y la flexibilidad administrativa, hasta aspectos más descentralizados, como el liderazgo en los centros educativos, los entornos de aprendizaje, la formación inicial docente y su desarrollo profesional continuo.

El último documento publicado por el MEP sobre calidad educativa es la política educativa titulada "Centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense" (MEP, 2018). En este documento, se expresan una serie de ideas generales para orientar otras directrices o normativas, lo que otorga al centro educativo la condición de eje central de transformación con su propia autonomía para lograrlo. En este documento se establece que la educación de calidad es un derecho fundamental para todas las personas, y se entiende como una educación que sea integral, contextualizada, humanista, racionalista y constructivista, con coherencia entre la teoría y la práctica, centrada en el estudiante, con una gestión educativa eficiente, un uso activo de la investigación, evaluación y rendición de cuentas, y que incluya el empoderamiento de la comunidad educativa. Además, se menciona que la educación de calidad es responsabilidad de todas las personas participantes del ámbito educativo, donde el personal docente y administrativo tiene un rol esencial para lograrlo (MEP, 2018).

A pesar de que este documento presenta una visión más moderna e innovadora del sistema educativo, omite considerar la estructura organizativa actual del MEP, lo que lo convierte meramente en un discurso teórico. La realidad muestra que los centros educativos operan dentro de una dinámica centralizada y jerárquica. lo que limita su capacidad para gestionar y tomar decisiones de forma autónoma. Por ejemplo, la selección y el nombramiento del personal docente y de las direcciones se realizan a nivel central del ministerio, dejando a los centros educativos sin injerencia formal en estos procesos.

Por otro lado, al considerar la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2018), específicamente el ODS 4 que se centra en "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad", se detallan metas relacionadas con la cobertura o universalización en preescolar, primaria y secundaria, el fomento de competencias técnicas y vocacionales, la mejora del entorno escolar en términos de infraestructura y convivencia, el respaldo mediante becas, y el incremento de la oferta de docentes calificados. A pesar de la adherencia del país a los ODS, se carece de

un seguimiento de su cumplimiento, dejándose nuevamente estas metas en ideales y no en líneas concretas de acción.

Estos documentos de política educativa denotan dos aspectos fundamentales. Por un lado, el país ha carecido de una visión articulada sobre cómo entender y lograr la calidad educativa, ya que, aunque estos documentos son orientadores, no la definen conceptualmente ni establecen de manera explícita las estrategias, acciones o parámetros esperados de implementación para alcanzarla. Un ejemplo de esto es que en el 2013 se generó un modelo de evaluación de la calidad educativa que pretende un uso muy flexible a lo interno de cada centro educativo; y hasta años posteriores, se publicaron orientaciones sobre cómo entender dicho término, tales como la política educativa (MEP, 2016) y el documento del centro educativo de calidad como eje central (MEP, 2018).

Aunado a lo anterior, el SNECE se creó para encargarse de establecer y guiar la gestión de la calidad, abarcando desde la planificación, el control y la mejora continua del ministerio para impactar en la satisfacción de los usuarios y el logro de los objetivos (MEP, 2023). Esto implica realizar estudios en distintos niveles y áreas de la realidad educativa, desde el nivel de los centros educativos hasta el panorama nacional. No obstante, no existe evidencia de que el SNECE haya realizado acciones relevantes orientadas a mejorar la calidad de los centros educativos, ni de que exista una alineación entre los esfuerzos de esta instancia con el Departamento de Evaluación Académica y Certificación, encargado de la construcción y aplicación de las pruebas estandarizadas en el sistema educativo costarricense. Esto puede deberse a las deficiencias en la coordinación de las distintas unidades de trabajo a lo interno del MEP, así como a la ausencia de una estrategia ministerial que facilite la integración de esfuerzos para fortalecer la calidad educativa.

A pesar de estas limitaciones, los distintos documentos de la política educativa muestran componentes de interés que se reiteran en el discurso y que permiten, de alguna manera, dimensionar la calidad educativa. En la Tabla 1 se detallan.

Tabla 1.
Dimensiones y componentes de la calidad educativa desde la política educativa costarricense

Enfoque	Dimensiones	Componentes
Macroambiente ↑	Sistema educativo	-Metas educativas globales: equidad, cobertura, permanencia, inversión, apoyos educativos -Gestión eficiente y pertinente -Integralidad y actualización de planes de estudio -Sistema de evaluación constante e integral -Cultura de rendición de cuentas y toma de decisiones basadas en evidencia
	Direcciones Regionales	-Gestión descentralizada eficiente y transparente -Trabajo colaborativo a partir de lecciones aprendidas
	Comunidad	-Involucramiento de la familia en la toma de decisiones
	Centros educativos	-Gestión institucional: adecuado liderazgo institucional, comunicación, alianzas -Infraestructura educativa y tecnologías -Convivencia sana, abierta y respetuosa -Extensión cultural y alianzas
Microambiente ↓	Proceso de enseñanza y aprendizaje	-Desarrollo integral y competencias para la vida -Enfoque centrado en el estudiante -Innovación y tecnología
	Personal docente	-Formación inicial de excelencia -Mecanismos de selección y méritos -Desarrollo profesional permanente
	Estudiantes	-Características individuales y familiares -Involucramiento y motivación -Logro de los aprendizajes

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de diversos documentos de la política educativa costarricense, 2024.

Lo anterior permite destacar dos elementos relevantes. En primer lugar, según Orozco et al. (2009), la calidad de la educación aborda los centros educativos, pero trasciende sus límites, ya que abarca tanto la formulación de políticas educativas como su implementación mediante los procesos de toma de decisiones en el conjunto del sistema educativo. En el análisis realizado, se observa justamente que la calidad educativa debe abordar diversas dimensiones, que van desde el macroambiente hasta el microambiente educativo, es decir, desde una visión más integral del sistema educativo como un todo y su entorno, hasta aspectos más particulares a lo interno de cada centro educativo e incluso de las aulas y la propia interacción entre docentes y estudiantes.

En segundo lugar, la calidad educativa se traslapa o se asocia con términos cruciales, como los derechos humanos, la excelencia educativa, la inclusión y la equidad, que buscan impulsar la mejora continua de los sistemas educativos. En la política educativa costarricense, se menciona que la calidad educativa es un derecho fundamental de toda persona (MEP, 2018); además, se busca que el estudiantado logre aprendizajes significativos, pero que, a su

Los contenidos de este artículo están bajo una licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



vez, todas las personas tengan las mismas oportunidades para alcanzarlos. Por ello, muchas de las políticas educativas reflejan “acciones afirmativas para poblaciones vulnerables” (PEN, 2023, p. 48). Finalmente, en los últimos años, se menciona de forma constante la importancia de generar ambientes educativos seguros y respetuosos ante las diversidades.

Esto refleja que no se puede hablar de calidad educativa sin abordarla desde una visión más amplia que integre otros elementos necesarios para alcanzarla. Incluso autores como Bondarenko (2007) mencionan que, si bien este concepto resulta útil, sigue siendo insuficiente, relativo e incluso utópico, puesto que, en sí, la calidad implica responder a exigencias elevadas y que, por tanto, solo pocos sistemas o centros educativos pueden alcanzarla. Por esta razón, es de gran importancia repensar el uso de este concepto en educación, a partir de otros conceptos que permitan la operacionalización y evaluación de las condiciones del sistema educativo, y que integren componentes tanto del macroambiente como del microambiente.

2.3 Propuesta

2.3.1 Excelencia y equidad conceptos para abordar la mejora educativa en Costa Rica

Como se ha mencionado, la operacionalización de la calidad educativa ha enfrentado diversos desafíos debido a la falta de consenso en torno a su definición y su medición. Esto ha generado la necesidad de explorar y comprender diferentes perspectivas teóricas y de proponer constructos más precisos que abarquen todos los ámbitos necesarios para que la educación sea un instrumento de desarrollo a nivel individual y colectivo para todos los sectores de la sociedad (UNESCO, 2015; Van den Branden et al., 2010).

Es común abordar la calidad educativa desde un enfoque basado en resultados, donde los logros académicos del estudiantado se interpretan como indicadores de calidad, es decir, se refleja a partir de altos niveles de desempeño académico en pruebas estandarizadas, lo cual es una perspectiva ciertamente reduccionista, puesto que ignora otros aspectos cruciales para el mejoramiento educativo (Darling-Hammond, 2020). En Costa Rica, aunque a nivel técnico los resultados de las pruebas estandarizadas sean válidos, siempre brindarán solo una visión parcial del estado educativo, ya que, por ejemplo, la cobertura de la educación secundaria completa es menor al 50% (PEN, 2021).

En este contexto, los conceptos de excelencia y equidad surgen como elementos clave para garantizar un sistema educativo de calidad, ya que ofrecen definiciones más precisas y directamente operacionalizables. Ambos conceptos son interdependientes y se complementan

mutuamente para impulsar el mejoramiento educativo de manera integral (Darling-Hammond, 2020). La excelencia hace referencia al logro de altos estándares académicos y de desarrollo personal, y promueve habilidades cognitivas, creativas y socioemocionales en el estudiantado. Implica la implementación de estrategias de enseñanza efectivas, la valoración de los procesos de aprendizaje y la promoción de prácticas pedagógicas innovadoras, así como el uso de la tecnología. La equidad se centra en garantizar igualdad de oportunidades y reducir las disparidades educativas. Se basa en asegurar que todo el estudiantado tenga acceso a una educación de excelencia, independientemente de su origen socioeconómico, etnia, ubicación geográfica, condición de discapacidad, nacionalidad, o identidad de género (Van den Branden et al., 2010).

Adoptar la excelencia permite a los sistemas educativos fomentar altos niveles de rendimiento y preparar al estudiantado para un entorno global competitivo. Priorizar la equidad también asegura que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad y alcanzar su máximo potencial. En última instancia, la integración de la excelencia y la equidad en la educación promueve el desarrollo holístico, aborda la desigualdad y contribuye al desarrollo socioeconómico de las sociedades.

La misma entidad creadora de PISA, la OCDE (2016; 2018b), e investigadores asociados (Schleicher, 2014), y otras instancias como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2015), han documentado ampliamente la relación entre excelencia educativa, equidad y bienestar de las personas. Estos estudios demuestran, consistentemente, que los países con sistemas educativos sólidos que priorizan tanto la excelencia como la equidad tienden a tener poblaciones más saludables, más prósperas y con mayor cohesión social. Los países con sistemas educativos de alto rendimiento tienden a tener niveles más altos de crecimiento económico, tasas de desempleo más bajas y mejores resultados de salud (OCDE, 2018b; UNICEF, 2015). Sin embargo, no basta con que los sistemas educativos simplemente prioricen el rendimiento académico. La equidad también es esencial. Los estudios han encontrado que los países con altos niveles de desigualdad educativa tienden a tener tasas más altas de pobreza, criminalidad y malestar social. Garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de su origen socioeconómico, es esencial para promover la justicia social y fomentar una sociedad más inclusiva (Schleicher, 2014).

Además de los resultados económicos y sociales, la excelencia y la equidad educativas también están estrechamente relacionadas con el bienestar individual. Las investigaciones han demostrado que los estudiantes que tienen acceso a una educación de calidad tienen más probabilidades de desarrollar una fuerte autoestima, resiliencia y un sentido de propósito (OCDE, 2016; 2018b). Al invertir en educación, los gobiernos pueden mejorar las vidas de sus ciudadanos y construir un futuro mejor para todos (UNICEF, 2015).

Más puntualmente en el contexto actual de Costa Rica, es necesario trascender el concepto de calidad educativa para adoptar los de excelencia y equidad educativas, por varias razones, entre otras:

1. Abordar las disparidades educativas: Costa Rica, como muchos otros países de Latinoamérica, enfrenta disparidades educativas que obstaculizan el acceso igualitario a una educación de calidad. La transición hacia estos dos constructos en la educación reconoce la importancia de brindar igualdad de oportunidades a todas las personas para alcanzar su máximo potencial independientemente de sus características o condiciones de vida (Darling-Hammond, 2020; OECD, 2017).
2. Promoción de la inclusión social: al priorizar la excelencia y la equidad en la educación, Costa Rica puede crear una sociedad más inclusiva. La educación es una poderosa herramienta para romper el ciclo de pobreza y exclusión social. Enfatizar la equidad garantiza que los diversos grupos marginados históricamente como las personas de bajos ingresos, las minorías étnicas, las personas con condiciones de discapacidad, la población migrante, la población rural y la población LGTBIQ+, tengan igual acceso a una educación de alta calidad.
3. Mejorar la competitividad económica: que todas las personas tengan acceso a una educación de alta calidad, garantiza que se adquirirán los conocimientos y las habilidades necesarias para el avance personal y social (OCDE, 2018a; 2018c; 2022). El futuro económico de Costa Rica depende de ello, ya que garantizar esto permitirá, a su vez, satisfacer las demandas de una economía global que cambia rápidamente y, de esta manera, mejorar la competitividad económica del país en el mercado global (World Bank, 2018).
4. Desarrollo integral: la educación no solo debe centrarse en el rendimiento académico. Al promover la equidad, los sistemas educativos pueden garantizar que las personas estudiantes tengan acceso a una amplia gama de oportunidades educativas, incluidas las

artes, los deportes y las actividades extracurriculares. Este enfoque holístico fomenta los talentos, intereses y valores del estudiantado, y además promueve y visibiliza el desarrollo de habilidades socioemocionales, como parte fundamental del proceso educativo (UNESCO, 2020).

5. Lograr los ODS: Costa Rica está comprometida con el logro de los ODS, por lo que la transición propuesta se alinea con varios ODS, como la Educación de Calidad (ODS 4) y la Reducción de las Desigualdades (ODS 10): Al adoptar estos conceptos, se puede contribuir a la agenda global de brindar una educación inclusiva, equitativa y de calidad a todos, al tiempo que se reducen las disparidades y se fomenta el desarrollo sostenible.

Ahora bien, para poder operacionalizar adecuadamente los constructos de excelencia y equidad, en términos de acciones educativas que puedan ser evaluadas, es necesario contar con ciertos elementos básicos, a saber:

- Establecer metas claras, estándares educativos, definidos con un enfoque participativo y divulgados a todos los actores sociales. Los estándares proveen un mapa para medir el progreso educativo y asegurar que el currículo y la enseñanza están alineados con estos resultados deseados por la sociedad (PEN, 2023).

Es importante mencionar que, en los años 2020 y 2021, el MEP desarrolló una propuesta de estándares educativos y niveles de desempeño basada en los programas de estudio vigentes, desde primer grado hasta undécimo año de educación académica. No obstante, por razones aún desconocidas, esta propuesta no se terminó de implementar. Un valor agregado es que ya fue revisada y mejorada a partir de la valoración por un grupo de aproximadamente 25 docentes universitarios, en las asignaturas de matemáticas, ciencias y español.

- Establecer y evaluar de manera explícita aprendizajes meta en dimensiones cognitivas y socioemocionales. Actualmente existe amplia evidencia científica sobre la importancia del aprendizaje socioemocional para fortalecer los aprendizajes cognitivos y, además, para formar personas con mayor bienestar y calidad de vida.
- Desarrollar un enfoque sistémico que reconozca la necesidad de evaluar el sistema educativo de forma integral y explicitando las relaciones entre sus componentes (estudiantes, docentes, centros educativos, administración central, entre otros).

2.3.2 Dimensiones de la excelencia y de la equidad

Diversos documentos generados por la UNESCO (2000; 2005; 2015) han propuesto ámbitos o dimensiones de la calidad educativa, los cuales pueden ser analizados a partir de los conceptos de excelencia y equidad. En general, se describe la necesidad de garantizar aprendizajes adecuados mediante docentes con buena formación, así como atender el contexto económico, social y cultural del estudiantado. Por su parte, Arias et al. (2021) señalan que, desde el BID, se destaca la importancia de que cada país desarrolle su Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) para darle seguimiento a los aprendizajes y monitorear la participación estudiantil en el sistema educativo, de manera que esto refleje, en alguna manera, la calidad educativa. En su diagnóstico para conocer el estado de estos sistemas en los diferentes países, se consideraron seis procesos educativos útiles para analizar la calidad educativa:

- Infraestructura física y equipamiento: información de los planteles educativos, inventario de equipos.
- Instituciones educativas: incluye datos georreferenciados de las instituciones, planificación horaria, estructuras organizativas, planes de estudio, entre otros.
- Estudiantes y aprendizajes: abarca datos sobre el desempeño académico de cada estudiante y la emisión de títulos y certificados. Asimismo, incluye información relacionada con servicios complementarios, como: alimentación, transporte y becas.
- Recursos humanos y presupuestarios: comprende información sobre la contratación y asignación del personal docente en los centros educativos, así como la gestión de licencias laborales (si hay docentes nombrados, con incapacidades, etc.).
- Contenidos digitales para aprendizajes y formación docente: analiza el acceso a repositorios de recursos digitales (como cajas de herramientas) para docentes y la existencia de espacios destinados a intercambiar recursos o prácticas innovadoras. También evalúa la disponibilidad de plataformas de evaluación o de gestión de aprendizajes.
- Herramientas para la gestión estratégica: refiere a la existencia de tableros de control y el uso de herramientas de inteligencia para la generación y utilización efectiva de indicadores del sector educativo.

Adicionalmente, se contemplaron dos condiciones más estructurales o de contexto en función a los SIGED: a) la infraestructura tecnológica y b) La gobernanza e institucionalidad.

En síntesis, la excelencia educativa incluye diversos elementos que contribuyen a ofrecer una educación de alta calidad, entre ellos:

- docentes altamente capacitados, motivados y comprometidos con el éxito académico de sus estudiantes;
- la implementación efectiva de programas curriculares rigurosos y actualizados, que promuevan el desarrollo de habilidades cognitivas, críticas creativas y socioemocionales en las personas estudiantes;
- la disponibilidad de recursos educativos de calidad, como libros, materiales didácticos y acceso a recursos tecnológicos que faciliten el proceso de enseñanza-aprendizaje;
- entornos de aprendizaje estimulantes, enriquecedores y seguros;
- la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos financieros y humanos para el sistema educativo;

Por otro lado, la equidad educativa se enfoca en garantizar que todo el estudiantado, sin importar su origen o condición, tenga igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad y alcanzar el éxito académico. Implica, entre otras cosas acciones:

- la eliminación de barreras que limiten la participación y el logro de ciertos grupos de estudiantes.
- la provisión de recursos y apoyos adicionales a las personas estudiantes que lo necesiten, como programas de tutoría, becas o adaptaciones curriculares. Esto puede incluir el aumento de la inversión en escuelas y comunidades con mayores necesidades.
- la promoción de la inclusión y la diversidad en el entorno escolar, de modo que todas las personas estudiantes se sientan valoradas, respetadas y representadas.
- el fomento de una cultura basada en el respeto, la tolerancia y la aceptación de las diferencias.
- la incorporación de los conceptos de diversidad, cultura e identidad en todos los ámbitos de la gestión educativa.
- la adaptación de las prácticas pedagógicas y evaluativas para atender las necesidades individuales de cada estudiante.

A partir de esta revisión, se concluye que, desde el concepto de calidad, se manejan simultáneamente diversos aspectos o dimensiones de la excelencia y la equidad. Se considera que, para un mejor posicionamiento epistemológico y práctico, resulta más adecuado abordarlos como dos ámbitos diferenciados. Ciertamente, la gran mayoría de los objetos y sujetos de la evaluación educativa (estudiantes, docentes, centros educativos, programas académicos y políticas educativas) pueden analizarse desde la equidad y la excelencia para definir indicadores válidos y confiables.

2.3.3 Propuesta de trabajo inicial: Matrices CIPP de Excelencia y Equidad

En el contexto costarricense, resulta imprescindible utilizar un enfoque participativo para definir y validar los componentes e indicadores de ambos constructos. Para ello, es crucial seleccionar un modelo de evaluación accesible y comprensible. En este sentido, el modelo CIPP de Stufflebeam y Coryn (2014) desarrollado en la década de 1960, se presenta como una opción pertinente, ya que ofrece un marco conceptual que permite evaluar el sistema educativo de forma integral, incorporando las dimensiones de excelencia y equidad.

Como lo indica su nombre, este modelo incluye el contexto, los insumos, los procesos y los productos, en relación con cualquier intervención social. A continuación, un breve resumen de la evaluación para cada uno de los aspectos:

- Contexto: permite establecer objetivos mediante la recopilación y el análisis de datos sobre la valoración de necesidades (*needs assessment*) desde diversas perspectivas de los actores educativos. También considera las condiciones de base (socioculturales, políticas, económicas) sobre las cuales debe plantearse la propuesta educativa.
- Insumos: se centra en los pasos y recursos necesarios para alcanzar las nuevas metas y objetivos. Incluye la identificación de programas externos exitosos y la recopilación de información relevante.
- Proceso: se orienta en la implementación del programa. A partir de la medición de los resultados reales y su comparación con los resultados esperados, las personas tomadoras de decisiones identifican aspectos que deben corregirse y mejorarse, como el cumplimiento de los planes, el apoyo del personal, las fortalezas y debilidades materiales y los asuntos presupuestarios.

- Producto: a partir de la medición los resultados reales y su comparación con los resultados esperados, las personas tomadoras de decisiones identifican los aspectos que deben corregirse y mejorarse.

De esta manera, el modelo CIPP es una herramienta valiosa para la evaluación de programas en distintas etapas, desde la identificación de necesidades hasta la evaluación de resultados finales. Su enfoque integral lo hace especialmente adecuado como marco de referencia para la construcción y validación de indicadores educativos basados en las perspectivas de excelencia y equidad.

Por un lado, proporciona una estructura sistemática que permite analizar el contexto, los insumos, los procesos y los productos del sistema educativo, al considerar factores relevantes desde un enfoque holístico. Al aplicar esta metodología, los actores involucrados pueden identificar áreas de mejora y establecer estrategias fundamentadas en evidencia para fortalecer el sistema educativo.

Además, el modelo CIPP se complementa fácilmente con enfoques participativos, lo que maximiza su validez y legitimidad social. La integración de metodologías como talleres, grupos focales, entrevistas y encuestas permite recopilar diversas perspectivas y asegurar que la evaluación sea relevante para quienes se ven directamente afectados por esta (Stufflebeam, 2004). En este contexto particular, y utilizando como marco de referencia el modelo CIPP, esta propuesta plantea la evaluación del sistema educativo en cada una de sus etapas mediante indicadores de excelencia y equidad, permitiendo un análisis integral de sus diferentes componentes.

Para ilustrar lo anterior, y a modo de ejemplo preliminar, se presenta en la Tabla 2 un primer acercamiento a una matriz que utiliza el modelo CIPP de evaluación a los actores principales de un sistema educativo. Las filas corresponden a los actores (estudiantes, docentes, entre otros), mientras que las columnas identifican los componentes del modelo CIPP. En cada casilla de la matriz se enumeran algunos aspectos clave, identificados a partir de la revisión bibliográfica, que deben ser considerados tanto desde la perspectiva de excelencia como de la equidad. Sin embargo, es importante destacar que se trata de una propuesta preliminar, cuya intención es ser desarrollada y enriquecida mediante un proceso participativo con diversos actores educativos.

Tabla 2.
Matriz CIPP para evaluar los componentes del sistema educativo desde las perspectivas de Excelencia y Equidad (ejemplo ilustrativo)

Componente	Contexto (C)	Insumo (I)	Proceso (P)	Producto (P)
Estudiantes	-Características sociodemográficas y necesidades educativas (factores contextuales asociados, etc.)	-Conocimientos y habilidades previas -Estilos de aprendizaje y motivación estudiantil -Disponibilidad de recursos didácticos y tecnológicos -Planes individuales de apoyo (adaptaciones para personas con discapacidades o adecuaciones curriculares, etc.)	-Implementación de actividades y estrategias de aprendizaje -Clima escolar en el aula -Compromiso y participación estudiantil	-Rendimiento académico -Desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales
Docentes	-Características sociodemográficas -Condiciones laborales (salarios, estabilidad salarial) -Necesidades de desarrollo profesional	-Cualificaciones y experiencia -Oportunidades de desarrollo profesional -Acceso a recursos didácticos y tecnológicos	-Desempeño docente -Métodos y estrategias de enseñanza -Fidelidad a la implementación curricular -Gestión de aula -Prácticas de evaluación formativa y sumativa	-Resultados de aprendizaje del estudiantado -Satisfacción propia del docente -Satisfacción de estudiantes y familia
Centros educativos	-Características sociodemográficas personas directoras -Liderazgo en la gestión administrativa y pedagógica -Clima escolar	-Disponibilidad del currículum completo -Asignación de presupuesto y financiamiento -Dotación de personal idóneo -Acceso y disponibilidad de recursos didácticos y tecnológicos	-Desempeño en los procesos escolares (por ejemplo, instrucción, evaluación, acompañamiento estudiantil) -Fidelidad en la implementación de los programas educativos	-Logro académico y bienestar del estudiantil -Metas de mejora escolar -Satisfacción de la comunidad estudiantil (familias, personal docente y administrativo)
Gobernanza y administración central	-Políticas y estándares educativos vigentes -Asignación y distribución de fondos y recursos -Planes de desarrollo profesional en el sistema educativo	-Diseño de marcos curriculares y de evaluación -Financiamiento y asignación de recursos a centros educativos -Oportunidades de desarrollo institucional	-Implementación y seguimiento de políticas -Programas de desarrollo y apoyo escolar	-Rendimiento estudiantil en todos los centros educativos -Evaluación de resultados e impacto de políticas y programas educativos -Logro de objetivos educativos con eficiencia en el uso de recursos

Fuente: Elaboración propia, 2024.

Como se mencionó anteriormente, la matriz presentada funciona como un marco de referencia inicial para orientar el trabajo y detalla los componentes del sistema educativo que pueden evaluarse mediante indicadores de excelencia y equidad en cada etapa del proceso, de acuerdo con el modelo CIPP. Cada uno de los aspectos enlistados en las casillas de la matriz será evaluado por medio de indicadores de excelencia y de equidad; por tanto, existirá una matriz de indicadores por cada constructo.

En un ejercicio posterior de operacionalización, se propone ubicar indicadores educativos clave en matrices diferenciadas por excelencia y equidad, las cuales se irán enriqueciendo paulatinamente conforme avance el proceso de consulta con los diversos actores educativos. Por ejemplo, al analizar indicadores del ODS4 (Naciones Unidas, 2018), se ubicarían de la siguiente manera:

- Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas (indicador 4.1.1, p. 27). Este indicador en cifras globales se ubicaría en la matriz de excelencia, en la columna de producto y en la fila de estudiantes. Sin embargo, al desglosarse en indicadores específicos según sexo, ubicación, recursos económicos y otras características, se ubicarían en la matriz de equidad (p. 27).
- Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas, desglosado por sector y tipo de estudio (indicador 4.b.1, p. 30). Este indicador se ubicaría en la matriz de equidad, en la columna de insumos y en el componente de estudiantes (p. 30).
- Proporción del profesorado de educación a) preescolar, b) primaria, c) secundaria inferior y d) secundaria superior que ha recibido al menos la mínima formación docente organizada previa al empleo o en el empleo (indicador 4.c.1, p. 30). El indicador a nivel global se ubicaría en la matriz de excelencia, en la columna de insumos y en el componente de docentes. De manera desagregada según variables como la región geográfica y el nivel socioeconómico de los estudiantes que se atienden, se trataría como de indicadores de equidad (p. 30).

Finalmente, es necesario expresar que los indicadores propuestos deberán pasar por un proceso de validación empírica, en el que se generen evidencias aceptables para las dos propiedades fundamentales que deben exhibir: validez y confiabilidad. La validez se refiere a

qué tan apropiadas son las interpretaciones e inferencias que se derivan de los indicadores, mientras que la confiabilidad se refiere a la precisión, consistencia, y estabilidad de las mediciones (Montero, 2013).

3. Conclusiones

Históricamente, la calidad educativa ha sido evaluada principalmente a través de logros académicos y pruebas estandarizadas, una perspectiva reduccionista que no captura la complejidad de la educación como herramienta de desarrollo social y personal. En el contexto costarricense, la baja cobertura de la educación secundaria y las disparidades educativas evidencian la necesidad de una redefinición más inclusiva y holística de este constructo. Por ello, la calidad educativa en Costa Rica debe ser reexaminada y redefinida para abordar de manera integral tanto la excelencia como la equidad. La operacionalización de estos conceptos es esencial para desarrollar un sistema educativo que no solo se centre en los resultados académicos, sino que atienda también las necesidades socioemocionales y contextuales de todas las personas estudiantes, así como de aquellas que actualmente se encuentran fuera del sistema educativo formal.

Los conceptos de excelencia y equidad se presentan como pilares fundamentales para este nuevo enfoque. La excelencia implica la implementación de estrategias pedagógicas efectivas, la promoción de altos estándares académicos y el desarrollo de habilidades tanto cognitivas y como socioemocionales. Por su parte, la equidad se centra en asegurar que todas las personas estudiantes, independientemente de su origen socioeconómico, etnia, ubicación geográfica o identidad de género, cuenten con igualdad de oportunidades para acceder a una educación de alta calidad. Se trata, entonces, de constructos más precisos en su definición, que permiten, por consiguiente, mayor consenso en cuanto a su operacionalización empírica mediante indicadores.

Adoptar y operacionalizar estos constructos requiere el establecimiento de metas claras, de estándares educativos definidos con un enfoque participativo, y de un sistema de evaluación integral. A partir de las lecciones históricas aprendidas, y del hecho de que Costa Rica carece actualmente de un sistema de indicadores educativos, se considera imprescindible contar con una propuesta que permita generar información válida y confiable a través de un modelo de evaluación construido y validado por medio de procesos participativos y de consulta con todos los *stakeholders* del sistema educativo, incluidos personas docentes

en ejercicio, padres y madres, académicos y representantes de los sectores productivos, entre otros. El modelo de evaluación CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos) se justifica y propone como una herramienta valiosa para este propósito, ya que permite una evaluación sistémica y participativa del sistema educativo.

La premisa principal de los esfuerzos mencionados es que todo sistema educativo debe evaluar científicamente la efectividad de las propuestas de mejora. El objetivo es mejorar la calidad de los aprendizajes, tanto de forma colectiva como individual, mediante cambios significativos en la vida de la población, que respeten su diversidad y potencial. Además, debe garantizar igualdad de oportunidades para todas las personas, sin importar su origen o características, ofreciendo una educación adaptada a sus necesidades que favorezca su desarrollo integral, tanto material como emocional y social. De ahí que esta propuesta brinde elementos para un marco referencial, a nivel conceptual y metodológico, que pueda ser la base para el desarrollo y validación de ese sistema de indicadores mencionado.

En última instancia, es importante señalar que integrar la excelencia y la equidad en la educación costarricense, tanto a nivel conceptual como empírico, por medio de la construcción de un sistema de indicadores, no solo promueve el desarrollo académico y personal de las personas estudiantes, sino que también contribuye a la cohesión social y al desarrollo socioeconómico del país. Este enfoque integral resulta crucial para asegurar que todas las personas estudiantes puedan alcanzar su máximo potencial y para que la educación sea verdaderamente un instrumento de desarrollo sostenible y equitativo para toda la sociedad. Aunado a lo anterior, para que la propuesta se desarrolle y fortalezca, es necesario contar con una entidad pública de evaluación educativa que tenga independencia política respecto al gobierno de turno, tal como lo señala el Noveno Informe del Estado de la Educación (PEN, 2023).

4. Referencias

- Agencia de Calidad de la Educación. (2025). *Otros indicadores de calidad*. Gobierno de Chile. <https://www.agenciaeducacion.cl/otros-indicadores-de-calidad/>
- Aguerrondo, Inés. (1993). La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. *Revista interamericana de desarrollo educativo*, 37(116), 561–578. <https://tallereduca.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/07/aguerrondo-calidad-educac3b3n-ejes.pdf>

- Arias, Elena., Eusebio, Javier., Pérez, Marcelo., Vásquez, Madiery., y Zoido, Pablo. (2021). *Los sistemas de información y gestión educativa (SIGED) de América Latina y el Caribe: La ruta hacia la transformación digital de la gestión educativa*. BID.
- Bondarenko, Natalia. (2007). Acerca de las definiciones de la calidad de la educación. *Educere*, 11(39), 613–621. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-49102007000400005
- Bonilla, Luis. (2014). Calidad de la educación: ideas para seguir transformando la educación. *Integración y Conocimiento: Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior de Mercosur*, 3(1), 255-265.
- Chaverri, Pablo. (2021). La educación en la pandemia: Ampliando las brechas preexistentes. *Actualidades Investigativas en Educación*, 21(3), 1–22. <https://doi.org/10.15517/aie.v21i3.46725>
- Conejo, Luis Diego., y Dobles, Cecilia. (2022). Colegios Rurales en Costa Rica: Huellas de la Desigualdad Educativa. En E. Di Piero, M. Causa, y P. Santucci. (Eds.), *Educación secundaria, desigualdad, pandemia y horizontes postpandemia* (pp. 69-87). *Puntoaparte*. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5503/pm.5503.pdf>
- Conejo, Luis Diego., y Dobles, Cecilia. (2024). Gestión curricular y administrativa de las modalidades y ofertas educativas de secundaria en Costa Rica. *Innovaciones Educativas*, 26(40), 89–107. <https://doi.org/10.22458/ie.v26i40.4766>
- Constitución Política de la República de Costa Rica [Const]. Arts. 13 – 18. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Darling-Hammond, Linda. (2020). *The flat world and education: How America's commitment to equity will determine our future*. Teachers College Press.
- Díaz, José Alfredo. (2015). Re-significación y re-conceptualización de la categoría calidad educativa: Una nueva mirada, una nueva perspectiva. *Revista Colombiana de Educación*, (68), 173–194.
- Donoso, Sebastián., y Donoso, Gonzalo. (2009). Políticas de gestión de la educación pública escolar en Chile (1990-2010): una evaluación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 17(64), 421-448. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362009000300003>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2015). *The investment case for education and equity*. UNICEF Education Section. <https://www.unicef.org/reports/investment-case-education-and-equity>
- Hernández-Herrera, María Teresa., y Esparza-Urzúa, Gustavo Adolfo. (2022). La calidad de la educación en territorios rurales desde las políticas públicas. *Sophia, colección de Filosofía de la Educación*, (32), 171-193. <https://doi.org/10.17163/soph.n32.2022.05>

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE]. (2025). *Evaluaciones que enriquecen la educación*. México. <https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/que-evaluamos/>
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). (2016). *Logros de aprendizaje. Informe de resultados TERCE. Tercer estudio regional comparativo y explicativo*. UNESCO.
- Ley 2160 de 1957. Fundamental de Educación. 25 de setiembre de 1957.
- Mejía, Dania L., y Mejía, Ever J. (2021). Evaluación y calidad educativa: Avances, limitaciones y retos actuales. *Educare*, 25(3), 1-14. <http://dx.doi.org/10.15359/ree.25-3.38>
- Ministerio de Educación Pública [MEP]. (2013). *Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación Costarricense (MECEC)*. MEP.
- Ministerio de Educación Pública [MEP]. (2015). *Las quince orientaciones estratégicas institucionales 2015-2018*. MEP.
- Ministerio de Educación Pública [MEP]. (2016). *Política educativa: “La persona: Centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad”*. MEP.
- Ministerio de Educación Pública [MEP]. (2018). *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*. MEP.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). (2023). *Directriz DM-0922-06-2023*. MEP. https://dgec.mep.go.cr/wp-content/uploads/2024/02/directriz_dm-0922-06-2023.pdf
- Montero, Eilliana. (2013). Referentes conceptuales y metodológicos sobre la noción moderna de validez de instrumentos de medición: implicaciones para el caso de personas con necesidades educativas especiales. *Actualidades en Psicología*, 27(114), 113-128. <http://dx.doi.org/10.15517/ap.v27i114.7900>
- Montoya, Silvia., y Volman, Víctor. (2015). *¿Cómo medir la calidad educativa? Un aporte multidimensional*. Dirección General de Calidad Educativa, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2014/04/blog-de-silvia-montoya.pdf>
- Morales, Jorge., Zúñiga, Silvia., y García, Verónica. (2016). Hacia una calidad educativa: Indicadores de eficiencia y eficacia en México. *EDÁHI Boletín Científico de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9751102>
- Naciones Unidas (ONU). (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). ONU.
- Organización de Estados Iberoamericanos [OEI]. (2010). *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. OEI.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2000). *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2005). *Educación para todos. El imperativo de la calidad* (Informe de seguimiento de la ETP en el mundo). UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2015). *La educación para todos: 2000-2015. Logros y desafíos* (Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo). UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2016). *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2020). *Revisión literatura mundial y buenas prácticas de formación integral*. Programa de Aceleración del ODS 4 para Bogotá. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380529>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2016). *PISA 2015 results (Volume I): Excellence and equity in education*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264266490-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2018a). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD. <https://doi.org/10.1787/19991487>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2018b). *Education policy outlook 2018: Putting student learning at the centre*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264301528-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2018c). *PISA 2018 results (Volume I): What students know and can do*. OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/2019/12/pisa-2018-results-volume-i_947e3529.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2022). *PISA 2022 Assessment and Analytical Framework*. <https://doi.org/10.1787/19963777>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2024). *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>
- Orozco, Juan Carlos., Olaya, Alfredo., y Villate, Vivian. (2009). ¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, (51), 161-181. <https://rieoei.org/RIE/article/view/637/1203>

- Programa Estado de la Nación (PEN). (2021). *Octavo Informe Estado de la Educación*. San José: PEN.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación*. San José: PEN.
- Schleicher, Andreas. (2014). *Equity, Excellence and Inclusiveness in Education: Policy Lessons from Around the World*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264214033-en>
- Stufflebeam, Daniel., y Coryn, Chris. (2014). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass.
- Stufflebeam, Daniel. (2004). The 21st-century CIPP model: Origins, development, and use. In Marvin C. Alkin (Ed.), *Evaluation roots* (pp. 245-266). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412984157.n16>
- Torrico-Irahola, Ramiro Alfredo. (2023). La calidad de la educación. Una revisión conceptual. *Revista Eduscientia. Divulgación de la Ciencia Educativa*, 6(12), 146–155. <https://eduscientia.com/index.php/journal/article/view/351>
- Vaillant, Denise., y Rodríguez, Eduardo. (2018). Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación. En H. Monarca, *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 136-154). Dykinson.
- Van den Branden, Kris., Van Avermaet, Piet., y Van Houtte, Mieke. (2010). *Equity and Excellence in Education: Towards Maximal Learning Opportunities for All Students*. Routledge.
- World Bank (BM)]. (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. World Bank Publications.

Revista indizada en



Distribuida en las bases de datos:

