

**El derecho a la educación como derecho
humano en el sistema educativo costarricense:
estado de la cuestión**

Luis Muñoz Varela

2019



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

INIE Instituto de
Investigación en
Educación

370.972.86

M971d

Muñoz Varela, Luis

El derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense: Estado de la cuestión / Luis Muñoz Varela. -- 1a. edición

-- San José, Costa Rica : INIE, 2019.

92 páginas ; 23 cm. - (Colección Yigüirro)

ISBN 978-9968-527-52-1

1. EDUCACIÓN - COSTA RICA 2. DERECHO A LA EDUCACIÓN
3. POLÍTICA EDUCATIVA I. Muñoz Varela, Luis. II. Título. III. Serie.

RVB/672



Luis Muñoz Varela

Licenciatura en Filosofía (Universidad de Costa Rica), Maestría en Investigación Educativa (Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México). Investigador del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica.

C.e.: luis.munoz@ucr.ac.cr

Comité editorial:

Alejandrina Mata Segredas

Lupita Chaves Salas

Teresita Cordero Cordero

Revisión filológica

Jenny Salas Moya

Diseño Gráfico:

Alejandro Vílchez Barboza

Tabla de Contenidos

Presentación	7
Introducción	11
I. Referencialidad teórica	15
II.Objetivos	29
III.Metodología.....	31
IV. Resultados	37
Consideraciones finales	79
Agradecimientos.....	83
Referencias bibliográficas	85

Presentación

Este documento tiene por finalidad presentar los resultados de una investigación realizada entre los años 2017 y 2018, inscrita en el marco de las actividades académicas que se llevan a cabo en el Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED) del Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica (UCR).

La investigación titulada *El derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense: 1995/2015* tomó como objeto de estudio las políticas educativas promulgadas en Costa Rica a partir de la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, aprobada por el Consejo Superior de Educación en 1994. Asimismo, se toman en cuenta las diferentes leyes que, en materia de protección de los derechos humanos, han sido establecidas en Costa Rica, además de los principales programas creados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) y otras instituciones con la finalidad de dar cobertura y cumplimiento al derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense.

La razón para tomar como referencia las políticas educativas del período en mención responde a dos criterios. El primero es la transformación estructural del esquema de desarrollo económico nacional, gestado a partir de la década de 1980, en el curso de aplicación de los Planes de Ajuste Estructural (PAE) y de la adopción por el país de las directrices de política económica emanadas del Consenso de Washington, que tuvieron como objetivo la apertura comercial y la vinculación de la economía nacional al mercado global, la reducción del aparato del Estado y la privatización de servicios de esencial interés público como la educación y la salud.

El segundo criterio, por su parte, concomitante con el anterior, es el de que, a partir de 1994, se institucionaliza en Costa Rica una política de Estado en materia de educación. Esta política, que tiene su nacimiento en la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, no se ha visto alterada ni modificada hasta el presente, aun cuando, después de 1994 se haya tenido en el país gobiernos de tres franquicias políticas distintas. Los documentos de política educativa promulgados después de 1994 han mantenido, todos ellos, una misma línea conductora, una misma matriz de sustentación filosófica, pedagógico/didáctica y de oferta educativa. Las variaciones acontecidas

consisten, no en modificaciones de enfoque, sino en elaboraciones más detalladas, precisas y minuciosas de la política promulgada en 1994.¹

La situación que presenta el derecho a la educación como derecho humano es una dimensión de las políticas educativas, los programas de asistencia social, la oferta educativa y del sistema educativo en general que, en Costa Rica, hasta ahora, prácticamente no ha sido considerada en la investigación educativa ni en otras áreas de la investigación académica universitaria. Se ha hecho investigación sobre algunos de los aspectos que implican este derecho –la violencia en los centros educativos, por ejemplo–, pero no directamente sobre el derecho en sí mismo y las vinculaciones diversas (de perspectiva, programáticas, pedagógico/didácticas y otras) que tiene con los procesos educativos y con las finalidades de la educación.

Tras un cuarto de siglo de haber quedado dispuesto en la política educativa costarricense el desarrollo de acciones a profundidad, con el fin de asegurar una educación de calidad para toda la población, con equidad, inclusión e igualdad de oportunidades, la presente investigación se ha centrado en conocer cuáles son los fundamentos en que se apoya la perspectiva del derecho humano a la educación en la política y el sistema educativo costarricense, así como indagar acerca de las iniciativas impulsadas y cuáles han sido sus resultados.

El estudio que representó el desarrollo de esta investigación deja claro que, sobre todo en este momento, cuando las desigualdades sociales, la exclusión y la inequidad se incrementan y afectan de manera drástica a alrededor de un tercio de la población del país, la perspectiva del derecho humano a la educación proporciona un marco de referencia heurística de especial importancia, el cual sirve para enlazar con el estudio también de los temas de la justicia social y de los alcances que puede tener la institucionalidad de la democracia para garantizar el cumplimiento del derecho humano a la educación y de los derechos humanos en general. Se trata de una articulación de distintos vértices de indagación que, además de dar cuenta de la situación en que se está, de la misma manera, proporciona elementos

¹ Es importante indicar que en una nueva política promulgada en 2016, *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*, sí aparece una variación en relación con los documentos anteriores, la cual consiste en la adopción del “Paradigma de la Complejidad” como un componente más de las fuentes filosóficas en las que se sustenta la política. Esta última política, no obstante, no ha sido tomada en cuenta en esta investigación, debido a que no existía al momento en que se formuló la correspondiente propuesta de proyecto.

para discernir las rutas por seguir, en procura de la construcción de una sociedad basada en la justicia social, el bienestar común, la democracia y el respeto a la dignidad humana.

Introducción

En sentido amplio y profundo, la educación es inherente a la condición humana. Desde siempre, y a lo largo de la historia de la humanidad, en todas las sociedades y civilizaciones, en todas las culturas, con independencia de visiones de mundo, sistemas de gobierno, imaginarios morales y organización de la sociedad, la educación representa una dimensión básica y esencial de la vida en sociedad, comparable con las de la alimentación, la salud, el vestido, la vivienda, el trabajo, el cuidado, la protección, entre otras. La educación es intrínseca a la necesidad, la capacidad y la potencialidad humanas de *ser, saber y hacer*.

En los tiempos contemporáneos, con frecuencia se ha considerado y valorado la educación como un factor natural e indispensable que provee capacidades y disposiciones para la realización humana; no solo aquellas capacidades y disposiciones cognitivas e instrumentales que sirven para la agencia de los bienes materiales necesarios para la vida, sino también las que procuran a las personas una condición humana de autonomía, libertad, responsabilidad, sentido de comunidad y una vida digna. (Nussbaum, 2007). En la perspectiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):

[...] la finalidad de la educación es promover la realización personal, robustecer el respeto de los derechos humanos y las libertades, habilitar a las personas para que participen eficazmente en una sociedad libre y promover el entendimiento, la amistad y la tolerancia (Unicef, 2008, p. 7).

La educación, a lo largo de la historia, ha contado con muy diversas formas de ser entendida, organizada e impartida. Las construcciones de enfoque pedagógico y didáctico utilizadas para impartirla son de muy diversa índole, siempre elaboradas con base en determinados fundamentos epistémicos, axiológicos, económicos, políticos y culturales. En este sentido, de la educación y sus distintas concepciones y fundamentos puede decirse lo mismo que dice Maturana (1997) acerca de la relación entre la racionalidad y la cultura: “las culturas no difieren en la racionalidad, sino en las premisas, aceptadas implícita o explícitamente, bajo las cuales sus diferentes tipos de discursos, acciones y justificaciones de acciones, ocurren.” (p. 44). En tanto dimensión sustantiva de la condición humana, la educación, en su expresión genérica, es históricamente consustancial a la vida en sociedad, independientemente de las configuraciones de cultura de que en cada caso se trate.

A partir de la década de 1990, especialmente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de la *Declaración de los Derechos del Niño* (promulgada en 1989), el derecho humano a la educación tomó un auge inédito y avanzó paulatinamente hacia definiciones cada vez más complejas y minuciosas. Tanto en el marco de la Unesco como también por parte de Unicef, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y, en América Latina, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC), se empezó desde entonces a elaborar una diversa documentación dirigida a construir un marco conceptual amplio y detallado del derecho humano a la educación. El ACNUDH avanzó también en la elaboración de indicadores, para medir, evaluar y mejorar el cumplimiento de este derecho por parte de los Estados.

La investigación, cuyos resultados contiene este documento, es de carácter bibliográfico y, como ya se indicó, estuvo enfocada a indagar sobre el derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense. Se toman en consideración los siguientes aspectos básicos: a) concepto de derecho humano a la educación contenido en documentos fundamentales de la Unesco (Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Declaración de Dakar, entre otros); b) derecho humano a la educación adoptado en documentos fundamentales de la política pública costarricense en educación: *Política Educativa hacia el Siglo XXI, El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense y Educar para una Nueva Ciudadanía*, principalmente. También se analizan los fundamentos que dan pie a programas de asistencia social, como el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas *Avancemos*.

La finalidad es identificar cuál es el concepto de derecho a la educación como derecho humano contenido en la referida documentación, los fundamentos en que se apoya y las heurísticas de acción que derivan de él. De la misma manera, se busca también identificar cuáles son los indicadores que permiten organizar su cumplimiento concreto, mediante la oferta educativa y los diversos programas que hayan sido creados para dar soporte al cumplimiento de este derecho en el sistema educativo nacional. Finalmente, con base en lo anterior, el trabajo realizado involucra el propósito de evaluar el cumplimiento del derecho a la educación en el proyecto educativo y en el sistema educativo nacional.

Se estudia también la legislación nacional, la creación de instituciones y el desarrollo de programas dirigidos a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos y del derecho humano a la educación en Costa Rica. Para

llevar a cabo esta labor, se utiliza como marco de referencia los indicadores elaborados por el ACNUDH, contenidos en el documento *Indicadores de Derechos Humanos. Una guía para la medición y la aplicación*. Estos indicadores se complementan con algunos de los indicadores que tradicionalmente son utilizados en las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación Pública (MEP), así como en otras fuentes estadísticas autorizadas, como lo son las del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

Los análisis realizados conducen a la conclusión de que, en Costa Rica, el derecho humano a la educación es un propósito incumplido, para lo cual debe buscarse un enfoque complejo y de naturaleza intersectorial e interinstitucional. Asimismo, es necesaria una mejora sustantiva en la gestión de los programas de asistencia y apoyo a estudiantes con dificultades de acceso a la educación, a la vez que también es preciso revisar la oferta educativa y diversificar la estructura curricular en la que actualmente esta se basa.

I. Referencialidad teórica

I.1. Derecho humano a la educación.

Cuestiones generales

El derecho a la educación como derecho humano quedó establecido en el mundo desde el año 1948 en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este artículo declara que este derecho es de naturaleza universal y que la educación ha de ser gratuita y obligatoria, al menos para el nivel de la primaria. Estipula también la generalización de la educación técnica y profesional, e indica que, para el caso del acceso a la educación superior, esta “será igual para todos, en función de los méritos respectivos (Naciones Unidas, 2015, p. 54).

Este derecho está considerado en diversas declaraciones, convenciones, pactos y protocolos de las Naciones Unidas. Por ejemplo: a) **Declaración de los Derechos del Niño** (1959, principio séptimo); b) **Convención sobre los Derechos del Niño** (1989, artículo 28); c) **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** (1979, artículo 10); d) **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (2007, artículo 14).

El derecho a la educación como derecho humano ha sido planteado como una política y una programática de educación centrada en el acceso universal a la educación básica, a la calidad, a la equidad y a la no discriminación; una educación que satisfaga la necesidad de oportunidades para incorporarse al mundo del trabajo, la participación social y el ejercicio de una ciudadanía responsable.

Hasta la década de 1990, prácticamente no existían instrumentos que comprometieran a los países a incluir ese derecho en la legislación nacional, a fin de definir y desarrollar las correspondientes acciones institucionales y programáticas para su cumplimiento. Es, sobre todo, a partir de la *Declaración* de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (CMET), realizada en Jomtien (Tailandia) en 1990, que este derecho comienza a ser promovido de manera sistemática y a adquirir definiciones y atributos específicos, a fin de incorporarlo efectivamente en las políticas educativas

y en los correspondientes programas institucionales a cargo de hacerlo cumplir.

La *Declaración* de la CMET presenta un desglose de varias líneas programáticas para dar cumplimiento a este derecho: a) acceso universal de la niñez a la educación; b) reducción del analfabetismo adulto; c) acceso de la población adulta “al conocimiento impreso y a las nuevas capacidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de su vida y ayudarles a dar forma y adaptarse a los cambios sociales y culturales”; d) erradicar el abandono escolar, que obstaculiza e impide “completar el ciclo de educación básica” a millones de personas en el mundo, quienes “aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales” (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, p. 2).

No solo se trata simplemente de facilitar el más amplio acceso (o acceso universal, al menos a escala del nivel de la primaria), sino también de proveer una educación que, de manera efectiva, propicie que las personas adquieran los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para desenvolverse en la sociedad. La pauta referencial a partir de la cual la Unesco plantea su propuesta de proyecto educativo, es la actual economía globalizada, caracterizada por el uso intensivo de las realizaciones científicas y tecnológicas.

La propuesta del organismo multilateral responde a una visión de sociedad cuyos fundamentos están ahora altamente determinados por las plataformas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), donde las actividades económicas y productivas y, en general, todas las diversas actividades de la vida en sociedad tienen su sustentación. Se interpreta que el bienestar social pasa necesariamente por integrar a toda la sociedad alrededor de los conocimientos, habilidades y destrezas que las personas ameritan para desenvolverse en una sociedad definida por esos determinantes.

En el marco de lo anterior, la Unesco (2016) articula el derecho humano a la educación en un conjunto de cuatro “principios fundamentales”:

- a) principio de no discriminación;
- b) igualdad de oportunidades y de trato;
- c) acceso universal a la educación;
- d) principio de solidaridad.

a) **Principio de no discriminación.**

[...] abarca toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional

o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. (Unesco, 2016).

La *Declaración* de la CMET subraya que la aplicación de este principio ha de estar centrada, de manera especial, en atender y resolver las desigualdades que afectan a los sectores sociales marginados, la niñez trabajadora, migrantes, las poblaciones de comunidades alejadas, “los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación.” (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, p. 5).

- b) **Principio de igualdad de oportunidades y de trato.** Este principio es declarado en la Convención contra la Discriminación en Educación (1960) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989):

[...] la Convención de 1960 se concibió, en parte, con el fin de promover este principio (“procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas” en la esfera educativa), e incluyó el Artículo 4 que trata del tema con este fin específico. (Unesco, 2016).

- c) **Principio de acceso universal.** Según declara la Unesco (2016), este principio “es la piedra angular del derecho a la educación.” En su caso, el acceso universal es la condición básica que, en su artículo 26, la Declaración Universal de Derechos Humanos le atribuye al derecho humano a la educación. En tanto “piedra angular”, este principio está considerado en todas las declaraciones e instrumentos normativos promulgados por la Unesco durante los últimos años en materia de educación. (Unesco, 2016).
- d) **Principio de solidaridad.** Este principio está asociado con la responsabilidad y el deber que, en su conjunto, la institucionalidad del Estado y de la sociedad (la institucionalidad privada y la institucionalidad establecida culturalmente también cuentan) tienen con respecto a la generación de condiciones y dotación de los recursos necesarios para proveer una educación de calidad que cumpla con los principios de “acceso universal”, “no discriminación” y de “igualdad de oportunidades y de trato”: “ningún país que se comprometa seriamente con la educación

para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. (Unesco, 2016).

En 2008, Unicef publicó el documento *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos*. En su planteamiento, este organismo multilateral señala que el derecho a la educación como derecho humano involucra como su principal finalidad, además del acceso universal:

[...] eliminar la discriminación en todos los planos del sistema educativo, establecer unas normas mínimas y mejorar la calidad. Además, la educación es necesaria para el cumplimiento de cualesquiera otros derechos civiles, políticos, económicos o sociales. (Unicef, 2008, p. 7).

En esta publicación, Unicef enuncia 7 principios que caracteriza como fundamentales para dar cumplimiento al derecho a la educación como derecho humano: a) universalidad e inalterabilidad, b) indivisibilidad, c) interdependencia e interrelación, d) igualdad y no discriminación, e) participación e integración, f) habilitación, g) rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley. A continuación, se describen los principales aspectos que definen a cada uno de estos principios.

a) **Universalidad e inalterabilidad.** Los derechos humanos conciernen por igual a todas las personas en la sociedad y por ninguna razón se puede privar a nadie de ser depositaria y sujeto de ellos.

b) **Indivisibilidad.**

“Los derechos humanos son indivisibles. Tanto si son civiles, como culturales, económicos, políticos o sociales, todos ellos son inherentes a la dignidad de cada persona y, por consiguiente, todos gozan de igual rango en tanto que derechos y no pueden ser ordenados jerárquicamente.” (Unicef, 2008, p. 10).

c) **Interdependencia e interrelación.** Heurísticamente, este principio tiene una importancia especial. Indica que, para el cumplimiento de un derecho humano, con frecuencia, es necesaria la realización de otro u otros derechos. “Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender de la realización del derecho a la información.” (Unicef, 2008, p. 10).

De igual manera, el derecho a la educación involucra a su vez el derecho a la salud.

- d) **Igualdad y no discriminación.** Este principio le da a la educación, en cuanto derecho humano, la cualidad ontológica de implicar la dignidad humana y, por lo tanto, declara que por esta razón toda persona debe ser respetada en su igualdad ante las demás y en la sociedad. “Todas las personas son iguales en tanto que seres humanos y, en virtud de la dignidad innata de cada persona, poseen estos derechos sin discriminación de ningún tipo.” (Unicef, 2008, p. 10).

En la óptica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), esta dimensión de los derechos humanos es expuesta de la siguiente manera: “Los derechos humanos son universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles.” (ACNUDH, 2012, p. 12).

El grado de disfrute de un derecho depende de la realización de otros derechos. Por ejemplo, los derechos de voto y de participación en los asuntos públicos pueden tener muy poca importancia para una persona que no tiene nada que comer. Por otro lado, su disfrute significativo depende, por ejemplo, de la realización del derecho a la educación. (p. 12).

Los derechos humanos no se otorgan. Se reconocen y respetan. Son inherentes a la condición humana y a la dignidad de cada persona. No hay dispensadores ni receptores personales o grupales de derechos humanos, en la medida que estos están implicados en la propia condición de la dignidad humana. Su cumplimiento ha de ser instituido por medio de legislaciones específicas con alcance para todas las instituciones del Estado, a fin de garantizar su observancia y acatamiento. La sociedad, organizada en las instituciones del Estado y en las suyas propias, ha de velar porque cada persona disponga con las condiciones y las capacidades necesarias para hacer un ejercicio consciente, autónomo, pleno y responsable de sus derechos como ser humano.

- e) **Participación e integración.** Este principio hace referencia al papel activo de cada persona para ejercer sus derechos en todas las dimensiones de la vida en sociedad. El principio involucra una perspectiva de sociedad democrática, donde las personas desarrollan su vida en libertad y contribuyen con

sus acciones a la mejora de la institucionalidad de la democracia y a la búsqueda del bienestar común.

“Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y positivamente en el desarrollo civil, económico, social, cultural y político y a contribuir a él y a disfrutarlo, pues a través de él se puede gozar de los derechos humanos y las libertades fundamentales.” (Unicef, 2008, p. 10).

- f) **Habilitación.** Por ser facilitadora y proveedora de condiciones y capacidades para participar de manera activa en la vida económica, social, política y cultural en la sociedad, este principio demanda que la educación proporcione una formación amplia en los aspectos sustantivos que tal participación involucra. Una formación basada en la dignificación de la persona y que valide y fortalezca la conciencia de las propias libertades y responsabilidades que cada cual tiene en la sociedad, remite a la perspectiva de una educación con la cual el Estado y sus instituciones tienen una responsabilidad insoslayable, en la medida que su deber es garantizar el cabal cumplimiento de los derechos humanos (Unicef, 2008).
- g) **Rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley.** Este principio involucra la promulgación y existencia de leyes en materia de respeto y salvaguarda de los derechos humanos. De igual manera, demanda la creación de estrategias, programas, mecanismos y dispositivos para su verificación y control de seguimiento. “También exige la plasmación de las normas universales en parámetros de referencia determinados localmente para medir los progresos y mejorar la rendición de cuentas.” (Unicef, 2008, p. 10). La existencia de leyes, políticas y programas ha de hacerse acompañar con indicadores destinados a identificar los niveles de logro (o bien las deficiencias) de las diferentes acciones institucionales que se llevan a cabo.

El planteamiento de Unicef emerge en un momento en que el derecho humano a la educación cuenta ya con un posicionamiento firme, tras el auge que tomó luego de la *Declaración de Jomtien* y que se consolidó a partir del *Marco de Acción de Dakar*, aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación en el año 2000 (Dakar, Senegal).

Todos los anteriores principios, en el campo de la educación, aplican de un extremo a otro y devienen de importancia crucial, sobre todo en sociedades con fuertes desigualdades socio-estructurales, como la costarricense. Resulta pertinente subrayar la relación de articulación interna existente entre todos estos principios, según la cual, si uno de ellos no se llega a cumplir, los otros restantes pasan a quedar debilitados, limitados o incluso invalidados en su cumplimiento. El enfoque de Unicef es sistémico e integral. Su aplicación depende de la existencia de sistemas institucionales democráticos, donde haya garantía de cumplimiento de los derechos a nivel constitucional y por medio de leyes específicas, políticas públicas y programas institucionales acordes.

El enfoque de Unicef se contrapone a las visiones utilitaristas e instrumentales que, con frecuencia, adoptan los gobiernos en materia de educación, tanto en lo que concierne al diseño de organización y gestión de los sistemas educativos, así como en lo referente a la definición de las ofertas educativas, sus finalidades y la conformación de las estructuras curriculares. En tal sentido, pone en cuestión la perspectiva actual predominante en los sistemas educativos, determinada por un marcado énfasis en “la capacitación, la inversión en el capital humano y la contención de los jóvenes y su socialización.” (Unicef, 2008, p. 20). Políticas públicas y ofertas educativas que, bajo tales determinaciones, tienden a estandarizar los servicios y las ofertas educativas, dejando de lado, por lo general, las diferencias de contexto sociocultural y económico/productivo.

Los planteamientos de la educación que aseguran la educación universal a todos deben aplicarse teniendo debidamente en cuenta las diferencias locales y regionales, en particular las de idioma y cultura. En caso contrario, no se conseguirá llegar a todas las comunidades (Unicef, 2015, p. 23).

Para dar cumplimiento al derecho humano a la educación, además de los conocimientos básicos para la “vida activa”, también hay que brindar una educación que les permita a las personas el desarrollo de capacidades para la toma de decisiones, el cuidado de sí (salud, relaciones sociales), pensamiento crítico y participación ciudadana, conciencia de los principios y valores de la democracia, el respeto, la solidaridad, el reconocimiento de la cultura propia y de las diferencias culturales, entre los principales aspectos básicos de una educación fundamentada en los derechos humanos; una formación humanista orientada a la justicia social y el bienestar colectivo. Para Unicef (2008):

[...] la finalidad de la educación es promover la realización personal, robustecer el respeto de los derechos humanos y las libertades, habilitar a las personas para que participen eficazmente en una sociedad libre y promover el entendimiento, la amistad y la tolerancia. (Unicef, 2008, p. 7).

En América Latina, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC) propone y elabora un enfoque amplio del derecho humano a la educación, similar al de Unicef. Incorpora el concepto de calidad de la educación y desecha las visiones estrechas, según las cuales, el derecho humano a la educación puede ser interpretado en términos del simple aseguramiento de la cobertura y la facilitación del acceso universal a la educación básica. Declara que la educación es fundamental para dar sustentación al ejercicio de los demás derechos humanos, además de ser un bien público del que ninguna persona debe quedar excluida.

El derecho a la educación se ejerce en la medida que las personas, más allá de tener acceso a la escuela, puedan desarrollarse plenamente y continuar aprendiendo. Esto significa que la educación ha de ser de calidad para todos y a lo largo de la vida (Prealc, 2007, p. 7/8).

El planteamiento del Prealc (2007), en la misma perspectiva que Unicef, sitúa el derecho humano a la educación en un marco de vertebración con los demás derechos humanos, así como con el imperativo de educar para el desarrollo de las capacidades que aseguren a las personas el ejercicio pleno de tales derechos. “El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía.” (p. 27) En sentido prospectivo, se propone que la educación forme en el desarrollo de capacidades subjetivas, materiales e institucionales, de manera tal que las personas puedan contar con los diversos recursos requeridos para llevar una vida digna, que les permita contribuir con el fortalecimiento de las instituciones de la democracia, con sentido de la responsabilidad ciudadana, con convicción y compromiso por la justicia social y con visión de futuro. En la vinculación del derecho humano a la educación con el enfoque de la educación de calidad, entre otras, el Prealc (2007) atribuye a esta las siguientes finalidades:

[...] contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y convertirse en un verdadero canal de movilidad social;

[...] ayudar a combatir la discriminación cultural, la exclusión social y prevenir la violencia y la corrupción;

[...] contribuir a una mayor cohesión social y al fortalecimiento de los valores democráticos, ampliando las opciones de las personas para vivir con dignidad, valorar la diversidad y respetar los derechos humanos. (p. 7).

En términos generales, en los planteamientos de Unicef y el Prealc puede percibirse una estrecha relación con la teoría del desarrollo humano. Amartya Sen (2000), creador de esta teoría, centra la atención en el desarrollo de capacidades para la mejora de las condiciones (materiales y culturales) de vida, así como para el fortalecimiento institucional de las libertades democráticas. Su propuesta está íntimamente vinculada a los derechos humanos y da una relevancia sustantiva a la promoción y salvaguarda de la dignidad humana. Debate y pone en cuestión las teorías del desarrollo que, basadas en el utilitarismo y en el liberalismo economicista, solo toman como marco de referencia el crecimiento económico y la medición del bienestar social por la vía de las estadísticas del producto interno bruto (PIB).

Una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá. (Sen, 2000, p. 30).

La concepción del desarrollo basada en la ampliación de las libertades supone el desarrollo económico como un instrumento y no como un fin. Esta forma de entender el desarrollo contrasta y diverge con la del desarrollo económico considerado en sí mismo, que privilegia la libertad económica como condición suficiente para incrementar el bienestar de la sociedad.

Sen (2000) presenta un listado de lo que él denomina las “libertades instrumentales”, las cuales vienen a ser requisito indispensable para llevar a cabo proyectos y acciones de bienestar centradas en el ser humano y no en la abstracción utilitarista del “crecimiento económico”. Son las siguientes:

1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora. Estas libertades instrumentales tienden a contribuir a la capacidad general de las personas para vivir libremente, pero también contribuyen a complementarse. (Sen, 2000, p. 57).

En la perspectiva de Sen, lo que él denomina como “desarrollo” involucra la mejora sustantiva de las condiciones de vida, en todas las distintas

dimensiones implicadas: sociales, culturales, económicas, de educación, salud, vivienda, el respeto por las diferencias culturales y la conciencia de ser personas partícipes de las decisiones que se toman en la sociedad. dicha perspectiva no se reduce únicamente a la dimensión económica, ni a la verificación del bienestar por la vía de indicadores instrumentales y utilitaristas.

El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan –e influyen en– el mundo en el que viven (Sen, 2000, p. 31).

Para abordar las acciones institucionales que implican las anteriores cuestiones y finalidades, se requiere de sistemas institucionales que operen de manera articulada e integrada, complementando las funciones y acciones que cada una de las instituciones tiene a su cargo y lleva a cabo. El cuerpo institucional requiere contar, a su vez, con una plataforma jurídica de sustentación en la que estén consideradas las distintas libertades instrumentales, con sus respectivos atributos y alcances. El abordaje desde las políticas públicas y los programas ha de basarse en una visión donde las libertades se entiendan también de manera articulada, cada una de ellas de conformidad con las acciones necesarias para asegurarla y validarla de manera concreta.

A efecto de avanzar de manera estructural en la mejora del bienestar, es importante considerar la existencia de interrelaciones de determinación múltiple entre las distintas libertades, de la misma manera que tales interrelaciones son también de índole multisectorial. Es esta la misma perspectiva que la Unesco, Unicef y el Prealc proponen en general para los derechos humanos y, en particular, para el derecho humano a la educación.

Las situaciones de pobreza, desigualdad, exclusión social y marginalización constituyen realidades que, al tiempo que transgreden los derechos humanos, de igual manera reducen y bloquean las condiciones para el ejercicio de las libertades: “la falta de libertad económica, en forma de extrema pobreza, puede hacer de una persona una víctima indefensa de la violación de otros tipos de libertad.” (Sen, 2000, p. 25). A escala estructural de la sociedad, por su parte: “La situación de carencia y deterioro provoca un debilitamiento de la trama social y compromete el futuro de la sociedad

con la perspectiva de la transferencia intergeneracional de la pobreza.” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018, p. 10).

La educación juega un papel esencial para dar sustentación a la protección y cumplimiento, tanto de los derechos humanos como de las libertades (económicas, políticas, civiles). Desde una visión integral como la propuesta por Unicef y el Prealc, este papel no se reduce a la simple capacitación en habilidades y destrezas para acceder al empleo y, con ello, acceder también a la libertad económica. Involucra, sobre todo, una genuina generación de capacidades que pongan al alcance de las personas las condiciones necesarias para gestionar en libertad su propio bienestar, de manera autónoma, digna e integral.

No es suficiente con que, por ejemplo, una persona tenga la formación técnica necesaria para desempeñarse en un determinado puesto de trabajo si, por otra parte, no dispone de las protecciones jurídicas e institucionales que garanticen su estabilidad laboral, un salario justo, igualdad de trato, no discriminación, jornadas laborales no abusivas.

Si lo que queremos es una convivencia en que no surjan la pobreza y el abuso como instituciones legítimas del vivir nacional, nuestra tarea es hacer de la democracia una oportunidad para colaborar en la creación cotidiana de una convivencia fundada en el respeto que reconoce la legitimidad del otro en un proyecto común, en la realización del cual la pobreza y el abuso son errores que se pueden y se quieren corregir. (Maturana, 2001, p. 52).

La perspectiva enunciada y propuesta por Unicef queda en situación precaria cuando, como acontece actualmente en el sistema educativo costarricense, se le superponen las directrices utilitaristas de una formación para la generación de “capital humano”. En su formulación programática, los sistemas educativos presentan en la actualidad una oferta de formación centrada, sobre todo, “en la agencia de los seres humanos para aumentar las posibilidades de producción.” (Sen, 2000, p. 350). Para Sen (2000), similar al planteamiento de Unicef, de lo que se trata, como ya se ha dicho, es de proporcionar una educación para el desarrollo de las diversas capacidades que requieren las personas para contar con una vida digna, así como para tener la libertad de elegir “la vida que tienen razones para valorar y para aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir.” (p. 350). Y estas condiciones solo se pueden dar en un contexto institucional de sociedad basado en el cumplimiento de los principios de la democracia.

Hagamos de la democracia un espacio político para la cooperación en la creación de un mundo de convivencia en el que ni pobreza ni abuso, ni tiranía, surjan como modos legítimos de vida. La democracia es una obra de arte política cotidiana que exige actuar en el saber que no se es dueño de la verdad y que el otro es tan legítimo como uno. (Maturana, 2001, p. 52).

No se puede objetar la importante función que tiene la educación en la formación para el desempeño laboral y productivo. Tampoco se puede objetar que ella ha de favorecer el desarrollo de las potencialidades humanas en las que residen las disposiciones para la mejora y fortalecimiento de la cultura, la propia dignificación como persona, el sentido del respeto, la solidaridad y el compromiso con el bienestar de la colectividad.

Yo quiero un mundo en el que mis hijos crezcan como personas que se aceptan y respetan a sí mismas, aceptando y respetando a otros en un espacio de convivencia en el que los otros los aceptan y respetan desde el aceptarse y respetarse a sí mismos. En un espacio de convivencia de esa clase, la negación del otro será siempre un error detectable que se puede y se quiere corregir. (Maturana, 2001, p. 18/19).

Se debe formar también en el desarrollo de la autonomía personal y en las capacidades de discernimiento crítico y reflexivo, que conducen a elegir las formas de vida y de convivencia social más adecuadas para transitar hacia mejores niveles de bienestar, con justicia social, sana convivencia democrática, respeto a la diversidad cultural y, también, con la conciencia de ser responsable de las acciones de elección de vida que cada cual decide realizar y también con conciencia de las consecuencias que tales acciones puedan llegar a tener para cada cual y para la sociedad en su conjunto.

Al observar los énfasis que adoptan las políticas educativas en Costa Rica y, en particular, la estructura curricular de la oferta educativa, estas reiteran en privilegiar, de manera especial, una formación en habilidades y destrezas que capaciten a las nuevas generaciones para su inserción al mercado laboral propio del esquema de la economía vinculada al mercado internacional. Este esquema de desarrollo económico, tal como ya se refirió con respaldo en señalamientos hechos por el Mideplan, está básicamente conformado por las actividades de las empresas de inversión extranjera directa, el sector servicios, la industria de zonas francas, el turismo y, también por las actividades de las empresas de agroindustria a gran escala (monocultivo).

Este es el marco de referencia de las políticas educativas y del proyecto educativo nacional. En su vinculación a él, el sistema educativo pone el acento en formar para atender los requerimientos que derivan de ese mercado de trabajo: innovación, emprendedurismo, competitividad, flexibilidad de adaptación a cambios de funciones en los puestos de trabajo, resolución de problemas, dominio de un segundo idioma y de las tecnologías informáticas; en síntesis, se trata de una oferta educativa dirigida privilegiadamente a la generación de “capital humano”.

En el marco de políticas y esfuerzos realizados en el país para dar cumplimiento al derecho humano a la educación, en la presente investigación, la iniciativa está dirigida a registrar y analizar la legislación y los programas existentes al respecto, su aplicación y resultados concretos, labor que se lleva a cabo con base en las estadísticas oficiales que ofrecen el MEP, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). La investigación se apoya también en los informes Estado de la Educación del Programa Estado de la Nación (PEN).

II. Objetivos

II.1. Objetivo general

Realizar un análisis del derecho humano a la educación en la política educativa costarricense durante el período de 1994 a 2015, para identificar de qué manera y en qué medida se produce el cumplimiento de dicho derecho en los programas y la oferta educativa del proyecto educativo costarricense.

II.2. Objetivos específicos

1. Estudiar, analizar y sistematizar documentación bibliográfica diversa (nacional e internacional) acerca del derecho humano a la educación, para elaborar un marco teórico que sirva para realizar el análisis de la política educativa costarricense, sus programas, oferta educativa y resultados obtenidos en materia de cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano.
2. Analizar los documentos de política educativa costarricense aprobados por el Consejo Superior de Educación del Ministerio de Educación Pública (MEP): *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense* y *Educar para una Nueva Ciudadanía*, para establecer y precisar la definición que hay en ellos del concepto de derecho a la educación como derecho humano, así como para identificar los indicadores con base en los cuales se organiza dicho concepto en razón de la oferta educativa y los programas especiales de atención a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad socioeconómica.
3. Analizar y sistematizar los fundamentos filosóficos y pedagógicos de la oferta educativa, así como los principios de los programas de atención especializada a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad socioeconómica, para identificar el enfoque epistémico y la programática instrumental por

medio de la cual se lleva a cabo la atención y cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense.

4. Estudiar y analizar la documentación que informa sobre los resultados de desempeño del sistema educativo costarricense: los 5 informes Estado de la Educación publicados por el Programa Estado de la Nación entre 2005 y 2015, para identificar las formas y amplitud en que se logra concretar el derecho a la educación como derecho humano en el sistema y en el proyecto educativo nacional.

III. Metodología

La investigación aquí propuesta es de índole documental y de análisis cualitativo. Coffey y Atkinson (2003) indican que, en el análisis cualitativo, la labor consiste en un proceso dirigido a “descomponer los datos en sus componentes constituyentes para revelar sus temas y patrones característicos” (p. 10). En el análisis cualitativo, los datos cuantitativos (estadísticos) juegan un papel de apoyo y referencia en la búsqueda y establecimiento de relaciones entre las distintas variables involucradas en la situación o problema bajo estudio. La finalidad de la investigación y del análisis es profundizar en la comprensión y en la búsqueda de alternativas de respuesta ante una determinada situación. Exponiendo la naturaleza del proceso de investigación en la investigación cualitativa, Strauss y Corbin (2002) caracterizan el análisis cualitativo de la siguiente manera:

Al hablar sobre análisis cualitativo, nos referimos, no a la cuantificación de los datos cualitativos, sino al proceso no matemático de interpretación, realizado con el propósito de descubrir conceptos y relaciones en los datos brutos y luego organizarlos en un esquema explicativo teórico (p. 20).

En la presente investigación, la generación de teoría no es la finalidad que se persigue. Se trata más bien de identificar cuál es el estado de la cuestión en materia del derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense. En este sentido, lo que se espera lograr es la elaboración de un panorama que permita conocer deficiencias, limitaciones y también los avances obtenidos en las acciones que al respecto puedan haber sido impulsadas por el sistema educativo, tanto a través de sus políticas como por medio de los programas que al efecto hayan sido establecidos.

El análisis que se realiza es de una naturaleza cercana a la acepción de "análisis" que proporcionan Coffey y Atkinson (2003):

El análisis (...) es el proceso por medio del cual el investigador expande y extiende los datos más allá de la narración descriptiva. Una atención cuidadosa y sistemática a los datos identifica aquí los factores clave y las relaciones principales. (Coffey y Atkinson, 2003, p. 11).

De igual manera, de conformidad con lo anteriormente expuesto, la investigación involucra un ejercicio de análisis de discurso, o bien, cuando menos, de la profundidad y alcances que el concepto de derecho humano a la educación tiene, tanto en las publicaciones de los organismos de Naciones Unidas cuanto en los documentos de la política educativa costarricense y en la literatura especializada aquí considerada. Valga señalar, en este sentido, que una característica esencial del discurso es la de no ser nunca unidimensional –aún cuando pueda pretender serlo–, ni está tampoco exento de ambigüedades. Según señala Rapley (2014): “La exploración de un texto depende a menudo tanto de centrarse en lo que se dice –y en cómo se desarrolla un argumento, idea o concepto específico– como de centrarse en lo que no se dice [...]” (p. 148).

En el caso de la presente investigación, es pertinente precisar, a efecto de referir con claridad la estrategia metodológica a seguir, que no se trata de hacer investigación cualitativa en sentido estricto. Antes bien, el marco de referencia de la información de base lo constituyen datos estadísticos de fuentes oficiales, principalmente del MEP, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y del Programa Estado de la Nación (PEN). A partir de esta información es que se realiza el análisis cualitativo, teniendo en cuenta las variables institucionales de política pública y de programas que tienen relación con los principios en que se sustenta el derecho a la educación como derecho humano.

La hipótesis que orienta la presente investigación es que, en un país como Costa Rica, con las desigualdades sociales estructurales y de otra diversa índole que existen, no es posible el cumplimiento a cabalidad del derecho a la educación como derecho humano. Por esta razón, es importante conocer cuál es el estado de la cuestión, a fin de sacar conclusiones que puedan venir a aportar elementos para mejorar las acciones que, en materia de garantizar y hacer cumplir este derecho, el Estado y el sistema educativo costarricense están llevando a cabo.

En su caso, la pregunta de investigación planteada para el desarrollo de la investigación es, por consiguiente: ¿Cuál es el concepto de derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense y de qué manera se cumple en los programas y la oferta educativa del sistema educativo nacional?

El proceso de la investigación involucra el desarrollo de las siguientes fases:

1. Estudiar y analizar declaraciones de política educativa promulgadas en el marco de conferencias y foros mundiales organizados por la Unesco y que han sido suscritas por el Gobierno de Costa Rica; en especial:

- a) **Declaración Mundial sobre Educación para Todos** (conocida como “Declaración de Jomtien”) y el “Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje”, aprobados en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en 1990, en Jomtien (Tailandia).
- b) **Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción**, aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, realizada en 1998, en París (Francia).
- c) **Marco de Acción de Dakar**, aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación, realizado en 2000, en Dakar (Senegal).

Este análisis es básico y necesario, en la medida que, de una parte, es indispensable hacerlo en una investigación como la aquí planteada, conocer cuáles son las características y naturaleza que la organización multilateral especializada en el campo de la educación –sin excluir, claro está, la muy significativa incidencia que de manera sistemática también tienen las políticas del Banco Mundial–, propone en relación con el proyecto educativo que los tiempos actuales demandan y que los países tendrían que adoptar y desarrollar. Por otra parte, el marco de las declaraciones aprobadas en las conferencias y foros de la Unesco constituyen un referente fundamental que se manifiesta en las políticas educativas adoptadas a escala nacional en Costa Rica. Por ejemplo, la última política promulgada en el país, *Educar para una Nueva Ciudadanía*, guarda una estrecha relación con lo planteado en la Declaración aprobada por el Foro Mundial sobre la Educación 2015, realizado en Incheon (República de Corea).

2. Estudiar el concepto de derecho humano a la educación, tal como aparece formulado en publicaciones de organismos especializados de Naciones Unidas, en particular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como de la UNESCO misma. El propósito de esta tarea es contar con un marco de referencia conceptual que sirva para indagar posteriormente de qué manera y en qué medida, dicho concepto se

encuentra contenido o relacionado en la política educativa costarricense, así como en los programas existentes o creados con la finalidad de asegurar ese derecho en el sistema educativo costarricense.

Asimismo, en este punto, además de los documentos fundamentales de los referidos organismos de Naciones Unidas, se tiene como lectura complementaria la teoría de Amartya Sen, relacionada con la libertad de elección y el desarrollo de las capacidades para el logro del bienestar social y para la salvaguarda de la dignidad humana; teoría expuesta especialmente en su libro *Desarrollo y libertad* (2000). A este efecto, el análisis se apoya también en los planteamientos que presenta Martha Nussbaum en su libro *Las fronteras de la justicia* (2007), el cual, ubicado en el marco de la teoría de Sen, se ocupa de profundizar con mayor énfasis y detalle en el concepto de derechos humanos y en la relación que estos tienen con las capacidades que las personas y los países cuentan para la mejora del bienestar, el aseguramiento de la dignidad humana y la promoción institucional y cultural de la justicia social. Todos estos aspectos son esenciales de tomar en cuenta cuando se trata de analizar la relación entre la educación y los derechos humanos.

3. Estudiar y analizar la documentación en la que se formula e instituye la política educativa costarricense, durante el período que comprende de 1994 a 2015. Se selecciona este período bajo el criterio de que, a partir de 1994, la política educativa nacional adoptó un nuevo marco de fundamentación, distinto a los que había tenido hasta entonces, instituyéndose además como una política de Estado. No varía en su enfoque y fundamentos esenciales, aún cuando, a partir de ese año, se hayan promulgado dos documentos más de política educativa. El estudio y análisis se enfoca, por consiguiente, en los documentos *Política Educativa hacia el Siglo XXI* (1994), *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense* (2008) y *Educación para una Nueva Ciudadanía* (2015).

Se busca determinar de qué manera el concepto de derecho a la educación como derecho humano es formulado en la referida documentación, así como identificar la relación que existe entre dicho concepto y el propuesto por la UNESCO en las declaraciones de política educativa acordadas a partir de la Declaración de Jomtien y, de manera especial, el concepto planteado por el ACNUDH y UNICEF.

Naturalmente, el sistema educativo opera a partir y con base en lineamientos establecidos en otra diversa variedad de textos, algunos de ellos o casi la mayoría elaborados en formatos de directrices específicas para

determinados programas y procesos. Esta documentación es de carácter específico y está referida y subordinada a los documentos generales de la política educativa. En el informe de investigación que aquí se presenta, dicha documentación será tomada en cuenta, cuando así se considere pertinente, como parte de las iniciativas que el sistema educativo ha impulsado y emprendido, en consonancia (expresa o no) con acciones de carácter programático encaminadas a asegurar condiciones de acceso a la educación, permanencia y conclusión de las trayectorias escolares, como las que requiere la observancia y el cumplimiento del derecho humano a la educación.

4. Registrar y seleccionar las estadísticas actualizadas y, en la medida de lo posible, registros históricos, disponibles en los informes y mediciones anuales que publican las principales fuentes oficiales autorizadas acerca de la educación y el sistema educativo: MEP, INEC y MIDEPLAN. De manera complementaria, se consultarán también los informes “Estado de la Educación” del Programa Estado de la Nación, en los que periódicamente se realizan análisis y se da seguimiento a la evolución de desempeño del sistema educativo, abordando en cada informe problemas específicos que afectan dicho desempeño, la calidad de la oferta educativa y otros diversos indicadores de medición que las fuentes oficiales utilizan en sus informes y mediciones.

Esta información es la que servirá de base para llevar a cabo la indagación en torno al cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense. En la medida que así sea necesario y pertinente, los indicadores a que dicha información refieren serán también vinculados con indicadores correspondientes a otros aspectos que inciden en el cumplimiento o no del derecho humano a la educación, tales como los índices de pobreza y pobreza extrema. Esta información básica de carácter estadístico permitirá realizar el análisis cualitativo propuesto, así como elaborar recomendaciones que puedan servir para la toma de decisiones a nivel de las instancias respectivas del sistema educativo nacional.

5. En esta investigación se utilizarán algunos de los indicadores propuestos por el ACNUDH, los cuales aparecen formulados en el documento *Indicadores de Derechos Humanos: guía para la medición y la aplicación*, publicado en 2012.

El ACNUDH (2012) propone tres categorías de indicadores para “evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” (p. 19): a) estructurales, b) de proceso, c) de resultados. La primera categoría refiere a la legislación, instituciones, políticas y programas que los países desarrollan

para promover y proteger las normas internacionales relacionadas con los derechos humanos. Los indicadores estructurales incluyen “el marco de políticas y las estrategias del Estado aplicables a ese derecho. Estas son particularmente importantes para promover la aplicación de los derechos humanos.” (p. 39).

La legislación, instituciones, políticas y programas pueden ser de alcance universal, o bien, tener la misión de dar cobertura de manera específica a determinadas colectividades y sectores sociales. Los programas pueden tener como función brindar apoyo económico o de otra índole a poblaciones y sectores sociales desasistidos, en pobreza y en condiciones de vulnerabilización y exclusión social. También pueden tener por finalidad desarrollar campañas de sensibilización a la población en los distintos aspectos que involucra la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

La segunda categoría, los indicadores de proceso, tienen una naturaleza marcadamente estadística y, en el campo de la educación, refieren a aspectos tales como: tasas de matriculación y de abandono escolar, población estudiantil cubierta por programas estatales e incentivos para asegurar su acceso y permanencia en el sistema, proporción de estudiantes de primer grado de primaria que reciben educación preescolar, población estudiantil que recibe enseñanza en su propia lengua, entre otros.

Los indicadores de resultados, por su parte, “captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto.” (ACNUDH, 2012, p. 42). Es decir, estos indicadores sirven para registrar y evaluar los alcances de impacto afirmativo de las políticas y los programas, así como para generar información que permita mejorar la legislación y las políticas, lo mismo que el funcionamiento de las instituciones y la gestión de los programas.

El ACNUDH, con base en estas tres categorías, presenta un conjunto de indicadores para diferentes derechos humanos, entre ellos, la educación. El análisis por desarrollar a continuación se apoya en los indicadores elaborados para el derecho humano a la educación, que pueden ser consultados en la página 102 del ya referido documento del ACNUDH.

IV. Resultados

II.1. Indicadores estructurales

II.1.1. Legislación e instituciones sobre derechos humanos en Costa Rica

El artículo 33 de la Constitución Política de Costa Rica estipula: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, s. p.). Esta disposición constitucional es un importante antecedente para que Costa Rica haya suscrito y ratificado todos los instrumentos internacionales creados en materia de derechos humanos. En su formulación genérica, esta disposición, puede decirse, da cobertura a todos los derechos humanos reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas: políticos, sociales, económicos, culturales y civiles.

En Costa Rica, en el campo propiamente dicho de los derechos humanos, en 1982 se creó la Procuraduría de los Derechos Humanos como instancia dependiente de la Procuraduría General de la República. Esta entidad se transformó después en la Defensoría General de los Derechos Humanos, la cual fue trasladada al Ministerio de Justicia y Paz. En 1992 se le dio por ley una nueva denominación, con la cual pasó a convertirse en la Defensoría de los Habitantes de la República, adscrita esta vez a la Asamblea Legislativa. En el artículo primero de su ley de creación se estipula que la Defensoría tendrá a su cargo asegurar el cumplimiento de la Constitución Política y los pactos y tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el país.

La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. (...) Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes. (Asamblea Legislativa, 1992, p. 1).

La legislación relativa a los derechos humanos en Costa Rica continuó desarrollándose y, en 1990, se promulgó la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. El artículo segundo de esta ley dispone lo siguiente:

Los poderes e instituciones del Estado están obligados a velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural, conforme con la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, de las Naciones Unidas, ratificada por Costa Rica en la ley No. 6968 del 2 de octubre de 1984. (Asamblea Legislativa, 1990, p. 1).

Previamente, en 1976, la Asamblea Legislativa había decretado la Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, en cuyo artículo segundo, inciso a), se estipula que, entre otras diversas funciones dirigidas a dar apoyo y relevar el papel de la mujer en la sociedad, esta entidad tendría la siguiente:

Formular y adoptar programas de educación que deparen a la mujer, en beneficio propio y de la familia, educación básica y elemental que le permita aprovechar etapas formativas posteriores y no ser un factor de desculturización en el ámbito familiar. (Asamblea Legislativa, 1976, p. 1).

Dos décadas después, en 1998, el Centro fue transformado en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). En la actualidad, esta entidad tiene también la denominación de Ministerio de la Condición de la Mujer. Es una institución con una definición, finalidades y funciones propiamente enfocadas en la promoción y defensa específicas de los derechos humanos de las mujeres, enfoque que no estaba presente en la ley de 1976. Entre los fines del INAMU, según inciso b) del artículo tercero de la ley, se encuentra:

Proteger los derechos de la mujer consagrados tanto en declaraciones, convenciones y tratados internacionales como en el ordenamiento jurídico costarricense; promover la igualdad entre los géneros y propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de la mujer. (Asamblea Legislativa, 1998, s. p.).

Otra acción importante que vino a ampliar y a fortalecer la legislación nacional en materia de derechos humanos la constituye la Ley de Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, decretada en 1990. Esta ley deriva de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989. En el inciso 1 del artículo 3 de esta convención se estipula:

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989, p. 2).

En 1996, la Asamblea Legislativa decretó la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con atribuciones de “institución rectora en materia de infancia, adolescencia y familia” (...)” (Asamblea Legislativa, 1996, s. p.). El PANI es una institución ya antigua en Costa Rica. Su creación data de 1930, ratificada después en el artículo 55 de la Constitución Política de 1949, que la establece como una institución autónoma a cargo de proporcionar protección especial a “la madre y el menor...” (Patronato Nacional de la Infancia, 2018, en línea). El PANI tiene a su cargo velar por el bienestar de la familia y cuenta con oficinas en todo el territorio nacional. Sus acciones están dirigidas a proteger, de manera especial, los derechos de la población menor de edad. Entre sus labores principales está llevar a cabo “actividades de promoción y prevención en las diferentes comunidades del país, desarrollando talleres, campañas, charlas, marchas, capacitaciones, ferias, encuentros, foros, campamentos.” (Patronato Nacional de la Infancia, 2018, en línea). Dispone también del servicio de un Programa de Becas para Adolescentes Madres, a fin de promover y apoyar que estas mujeres puedan seguir adelante con sus estudios y no los abandonen por su condición de maternidad.

En esta misma orientación de fortalecer la protección de los derechos humanos de la población menor de edad, en 1998, la Asamblea Legislativa promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia. Esta ley vino a establecer un marco jurídico específico para asegurar la protección y cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones menores de edad. En su artículo tercero, la ley estipula:

Las disposiciones de este Código se aplicarán a toda persona menor de edad, sin distinción alguna, independientemente de la etnia, la cultura, el género, el idioma, la religión, la ideología, la nacionalidad o cualquier otra condición propia, de su padre, madre, representantes legales o personas encargadas. (Asamblea Legislativa, 1998, p. 2).

En un plano general de protección institucional a los derechos humanos, en 1990 dio inicio en sus funciones la Sala Constitucional del Poder Judicial

de Costa Rica. Esta entidad vino a hacerse cargo de manera específica de proteger los derechos humanos en el país:

La Sala Constitucional desde sus inicios (1990), dejó en claro que los ciudadanos, además de los «derechos fundamentales», gozan también del derecho a una protección especial que se deriva directamente de los «derechos humanos» que les son inherentes como persona. Se establece, así, un sistema reforzado de garantías en su favor, que es potenciado por nuestra jurisprudencia. (Araujo, 2003, s. p.).

En 1996, la Asamblea Legislativa dio un paso más en vías de promover y proteger los derechos humanos por medio de la promulgación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, conocida como Ley 7600. Esta ley ordena al Estado y a sus instituciones incluir en las políticas, programas y servicios, “los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios que, con base en esta ley, se presten.” (Asamblea Legislativa, 2011, p. 1). Es una ley de acatamiento universal que ha tenido una repercusión relevante en muy diversos aspectos relacionados con la plena incorporación a la sociedad de las personas con discapacidad.

Tal como se puede observar, desde al menos tres décadas atrás, Costa Rica empezó a impulsar diversas acciones de carácter jurídico e institucional, con la finalidad de atender la promoción y protección de los derechos humanos. Todo este conjunto de leyes e instituciones creadas, derivan implicaciones, mandatos, obligaciones y responsabilidades, en particular, para el sistema educativo costarricense. En el siguiente apartado se presenta un registro de las políticas, programas y otros instrumentos que, en el marco de la legislación referida, han sido formulados y creados en el país y que tienen vinculación, directa o indirecta, con el derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense.

II.1.2 Políticas

En este punto es importante precisar que, en la presente ocasión, la investigación realizada abarca el estudio de las políticas educativas promulgadas en Costa Rica a partir de mediados de la década de 1990. En aquel momento, el país adoptó un nuevo esquema de desarrollo económico, basado en la inserción a la economía mundial y en una "diversificación de la economía hacia sectores con un mayor valor agregado." (Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica, 2010, p. 85). Según es referido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011/2014, en este sentido, durante los últimos años, “Costa Rica se ha convertido en un atractivo destino para las industrias que desarrollan alta tecnología, dispositivos médicos, turismo y servicios, en los cuales la participación de la inversión extranjera directa ha sido de gran relevancia.” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, p. 85).

De manera concomitante, esta transformación estructural en el esquema de desarrollo económico también tuvo su correlato en una amplia reforma educativa, la cual, a partir de mediados de la década de 1990, se propuso una transformación sustantiva del proyecto educativo y de la organización y desempeño del sistema educativo nacional. Estas transformaciones fueron declaradas con carácter de política de Estado. Asimismo, fueron planteadas con la intención de asegurar su prevalencia y sostenimiento más allá de los cambios de gobierno cada cuatro años. A partir de entonces, se promulgaron cuatro documentos de política educativa, todos los cuales han mantenido una misma línea de continuidad en cuanto a los principios y fundamentos en los que se sustentan. Estos documentos son los siguientes: a) *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, b) *El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense*, c) *Educación para una nueva ciudadanía*; d) *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*.

En la presente investigación, en la medida que dicha reforma educativa representa un parteaguas respecto de las políticas educativas anteriores, con este nuevo período de la educación costarricense, basado en dicha reforma educativa, el período de su desarrollo es lo que aquí interesa abordar. La finalidad del estudio por realizar consiste en indagar cuál es el lugar y significado que alcanza la perspectiva del derecho a la educación como derecho humano en los documentos de política educativa promulgados durante este período.

1. En la primera de dichas políticas, la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, promulgada en 1994 y que viene a ser la política fundacional durante el periodo, todavía no aparece mención específica alguna que refiera al derecho a la educación como derecho humano. Preocupada como lo está por definir y emprender la reforma educativa que el nuevo esquema de desarrollo nacional presupone y demanda, la política se concentra en subrayar el concepto de “educación integral”, así como en asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y proporcionar una educación que prepare a las nuevas generaciones para afrontar el “cambio

de paradigma que se ha dado a finales del siglo XX". (Consejo Superior de Educación, 1994, s. p.).

El documento centra su preocupación en el nuevo escenario estructural devenido con la globalización económica y fundamentado en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), una situación que define como el acontecimiento de un "cambio de paradigma". Plantea la necesidad de adoptar y desarrollar un enfoque de la educación que responda a los requerimientos de formación implicados en el contexto de este cambio estructural o cambio de paradigma. Para ello, el sistema educativo, en su conjunto, debe ser reestructurado, tanto en su conformación organizativa como en el diseño de una nueva oferta educativa. En la dimensión organizativa se estipula llevar a cabo la descentralización administrativa. En el plano de la oferta educativa, es este el momento en que emerge y se posiciona el enfoque de una formación dirigida a la habilitación para la empleabilidad en el mercado de trabajo de la economía globalizada. Se introduce también el concepto de calidad de la educación y se formulan cinco retos principales para el proyecto educativo: ambiental, económico, social, sostenibilidad del recurso humano y el reto ético. (Consejo Superior de Educación, 1994).

Aunque esta política no refiere el derecho humano a la educación, no obstante, sí enuncia algunas consideraciones que lo involucran. Por ejemplo, subraya la necesidad de atender y resolver las desigualdades existentes entre las zonas urbana y rural, de igual manera que proveer "una oferta coherente con las necesidades, problemas y aspiraciones de los participantes en relación con su entorno". (Consejo Superior de Educación, 1994, s. p.). la política señala que la educación ha de ser:

[...] un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, crear nuevas oportunidades de ascenso social y suscitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

Se subraya que el sistema educativo ha de procurar la equidad en las oportunidades de acceso, con especial atención en el nivel de la preescolar, la población estudiantil con discapacidades y en las de las comunidades indígenas. También plantea desarrollar acciones para "eliminar del sistema en general, y de la educación en particular, elementos que generen discriminación basados en razones de género o de cualquier otra índole. (Consejo Superior de Educación." 1994, s. p.).

2. En el marco de estas nuevas políticas promulgadas a partir de la reforma educativa de 1994, el concepto propiamente dicho del derecho humano a la educación aparece indicado por primera vez en la política denominada *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. Las directrices centrales de esta política, promulgada en 2008, recogen las líneas principales enunciadas en la anterior de 1994. Sin embargo, contiene cambios importantes y viene a ser más precisa en la formulación de la propuesta de proyecto curricular. Se apoya en el enfoque de la educación de calidad e introduce la informática educativa como recurso didáctico para fomentar aptitudes de familiaridad con la tecnología.

En su planteamiento, la política subraya que el derecho humano a la educación involucra prestar especial atención a los sectores sociales en condición de pobreza y marginalización, quienes, por su situación socioeconómica, afrontan las mayores dificultades en su derecho de acceso a la educación y a una educación de calidad. Por otra parte, subraya la necesidad de tomar en cuenta las características específicas de las distintas poblaciones estudiantiles:

[...] sus necesidades y aspiraciones; su estilo y habilidades de aprendizaje, su pertenencia cultural, social, étnica y económica; sus talentos y discapacidades; su credo religioso y la formación de su aptitud para un aprendizaje continuo. (Consejo Superior de Educación, 2008, p. 9).

No obstante, pese a que esta política introduce el concepto de derecho humano a la educación, es discreta en darle a este una definición específica. Prácticamente, no ofrece indicaciones que puedan servir para desagregar este concepto en indicadores, a fin de verificar su operacionalización concreta en las distintas dimensiones del sistema y del quehacer educativo. Las preocupaciones centrales de la política están de manera predominante dirigidas a mejorar la gestión de los centros educativos, así como a replantear la estructura curricular en razón de proporcionar una educación de calidad a toda la diversa población estudiantil del país. Se declara la inclusividad como característica intrínseca de la política y se hace énfasis en los conceptos de relevancia, pertinencia y equidad, ya enunciados previamente por la UNESCO, especialmente en el *Marco de Acción de Dakar* (Senegal, 2000).

3. En 2015, el Ministerio de Educación Pública (MEP) dispuso la promulgación de una nueva política educativa: *Educar para una Nueva Ciudadanía*. Esta política intenta establecer diferencia respecto de las dos anteriores e introducir

una nueva propuesta pedagógica a la que denomina: “Diseño Universal para el Aprendizaje” (DUA). Se trata de un enfoque o marco pedagógico dirigido a flexibilizar el currículo, formar para una nueva ciudadanía y, en la medida que la educación es un derecho humano, garantizar también el respeto a las diferencias individuales, “como norma y no como excepción”. (MEP, 2015, p. 28). Se plantea como principios: “proporcionar múltiples formas de representación, múltiples formas de acción y de expresión y múltiples formas de implicación del aprendizaje, con lo cual se facilita el acceso a todos los aspectos del aprendizaje.” (Ministerio de Educación Pública, 2015, p. 28).

Sin embargo, en sus aspectos medulares, esta política viene a mantener continuidad con las dos anteriores. Se hace referencia de nuevo a la visión integral del ser humano, lo mismo que a la importancia que tiene posicionar el enfoque del desarrollo sustentable en la formación. En concordancia con la política de 2008, la política enuncia los principios de la inclusividad, la equidad y la solidaridad. Hace énfasis en el concepto de “multiculturalidad” (ya no en el de “diversidad cultural”), entendiendo por ello la necesidad de desarrollar la capacidad de comunicarse con personas de diferentes culturas, a lo que define como un componente sustantivo de la formación en perspectiva de “educar para una nueva ciudadanía”. La propuesta pedagógica de la política está dirigida a una formación que contribuya a que “las personas se apropien de una forma autónoma y autodeterminada de aquellos saberes que le permitirán la construcción de aprendizaje requerido en su proyecto de vida.” (Ministerio de Educación Pública, 2015, p.29).

En referencia al derecho humano a la educación, esta nueva política, igual que la de 2008, es omisa en precisar qué puede ser entendido por “educación como un derecho humano”. La expresión queda de nuevo enmarcada en un enunciado genérico. Tal como ya se señaló, esto no ofrece las indicaciones necesarias acerca de este concepto, de tal manera que sirvan para entender en qué específicamente consiste, así como para extraer de él los indicadores correspondientes para evaluar y dar seguimiento a la forma en que ese derecho se está cumpliendo en el sistema educativo costarricense. La preocupación central de la política sigue siendo la de llevar a cabo transformaciones curriculares para la adaptabilidad a la cultura tecnológica y para una formación vinculada al mercado de trabajo de la economía globalizada, con sentido de una identidad nacional inscrita en las identidades globales.

4. En 2016, el Consejo Superior de Educación aprobó la política *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. Esta

política se apoya en las mismas “fuente filosóficas” que las tres anteriores, pero incorpora además como una cuarta fuente el así denominado “paradigma de la complejidad”. Reitera en la calidad de la educación como su principal fundamento, la cual concibe como el eje articulador de la política para el logro de una serie de principios ya también considerados en las políticas anteriores:

[...] la inclusión y equidad, el respeto a la diversidad, la multiculturalidad y pluriculturalidad, la igualdad de género, la sostenibilidad, la resiliencia y la solidaridad, así como las metas educativas que fomentan la formación humana para la vida, con el desarrollo de habilidades, destrezas, competencias, actitudes y valores. (Consejo Superior de Educación, 2016, p. 10).

Esta política alude de igual manera a los derechos humanos e indica que se debe impartir una educación basada en estos derechos, así como asumir los correspondientes compromisos implicados, a fin de hacerlos cumplir “mediante la participación de la ciudadanía activa orientada a los cambios que se desean realizar.” (Consejo Superior de Educación, 2016, p. 11). En lo que de manera específica se refiere al derecho humano a la educación, este es planteado en vinculación con garantizar la igualdad de oportunidades en la educación, en cuatro “áreas clave”:

[...] acceso; supervivencia (probabilidad de que una persona permanezca y concluya los niveles del sistema educativo); resultados y consecuencias educativas (probabilidad de que las personas con resultados educativos similares obtengan beneficios sociales y culturales similares por lo aprendido). (Consejo Superior de Educación, 2016, p. 23).

Las anteriores son las dos únicas referencias al derecho humano a la educación que aparecen en el documento de esta política. Al igual que las políticas anteriores, este documento no ofrece indicación específica alguna que permita tener una idea precisa acerca de qué se entiende por este derecho en la política educativa costarricense.

Una indicación que interesa resaltar aquí de esta última política y que no aparece registrada en ninguna de las tres políticas anteriores, la constituye la declaración de que la oferta de formación debe basarse en una perspectiva curricular de centro educativo:

Cada centro educativo desarrollará su potencial y particularidades, de acuerdo con su contexto, atendiendo a sus especificidades regionales y territoriales. Lo anterior permitirá la consolidación de un proyecto curricular de centro, proceso en el cual el liderazgo del director o directora será fundamental. (Consejo Superior de Educación, 2016, p. 15).

Esta es una de las principales dimensiones en las que el derecho humano a la educación requiere ser tomado en cuenta por el sistema educativo. Es una dimensión cualitativa que apunta a facilitar un proceso de formación anclado en los contextos socioculturales de cada región y cada comunidad. El derecho humano a la educación no se reduce a la ampliación de la cobertura ni a facilitar mayores condiciones para el acceso. Además de dichas acciones, un aspecto esencial que debe ser considerado lo constituye proporcionar una oferta de formación basada en los contextos y las identidades socioculturales, de manera que las reconozca y las potencie en favor del bienestar social local de las distintas regiones y comunidades.

Aun cuando en los enunciados de las políticas no aparezca el concepto de derecho humano a la educación, definido de manera detallada, a nivel general, en el país sí se han realizado esfuerzos importantes para impulsar acciones normativas y programáticas dirigidas a atender problemas que, tal como lo indican la UNESCO, UNICEF y el ACNUDH, configuran situaciones que afectan y obstruyen la verificación del derecho a la educación como derecho humano. Estos esfuerzos están contenidos en leyes y programas creados para atender, de manera especial, las deficiencias de cobertura y las desigualdades de acceso a la educación que afrontan distintas poblaciones y comunidades, en aras de cumplir con los principios de la equidad, la pertinencia, la inclusión, la igualdad y la calidad de la educación.

A propósito de estos principios y, en particular, con base en el principio de la equidad, es oportuno referir aquí la articulación de implicaciones que, en la óptica del PREALC (2007), representa la atención y el cumplimiento de estos principios por parte de los sistemas educativos:

Desde la perspectiva de la *equidad*, es preciso equilibrar los principios de igualdad (lo común) y diferenciación (lo diverso). Es una obligación de los sistemas educativos asegurar la igualdad en una triple dimensión: en el acceso, en los procesos y en los resultados. La educación debe tratar de forma diferenciada lo que es desigual en el origen para llegar a resultados de aprendizaje equiparables y no reproducir las desigualdades presentes en la sociedad. (p. 9).

Las acciones emprendidas en Costa Rica, vinculadas al derecho humano a la educación, están enunciadas en las políticas educativas promulgadas en 1994, 2008 y 2015. Estas políticas tienen carácter de universalidad, aun cuando sí reiteran en especificar la atención prioritaria que debe darse a las comunidades, poblaciones y sectores sociales en condiciones de pobreza y pobreza extrema. También plantean un interés especial en el acceso de las mujeres a la educación, las personas con discapacidad, las poblaciones estudiantiles indígenas, la equidad, inclusión, la igualdad de oportunidades y la no discriminación por razones de cualquiera índole.

II.1.3. Programas

- **Fondo Nacional de Becas (FONABE).** Este programa fue creado por Ley de la República en 1997, como un órgano adscrito al MEP. “El Fondo Nacional de Becas (FONABE), es una institución sin fines de lucro, que brinda ayuda a estudiantes de familias de escasos recursos económicos, para que cursen y concluyan, con éxito, el proceso educativo.” (FONABE, s.f., en línea). El FONABE está especialmente orientado a dar cobertura de asistencia económica a población estudiantil de primaria, cuyas familias afrontan limitaciones para solventar diversas necesidades escolares. Su creación se da en el marco de las nuevas políticas educativas impulsadas a partir de 1994 con la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*. Se trata de un programa que, puede decirse, encaja de manera precisa en lo que el ACNUDH califica como programas para la protección de los derechos humanos; en este caso, el derecho a la educación.

- **AVANCEMOS.** Este programa de transferencia monetaria condicionada inició operaciones en 2008. Tiene por finalidad “promover la permanencia de la población estudiantil en el sistema educativo, prevenir el trabajo infantil y reinvertir los procesos de abandono, deserción y rezago educativo.” (FONABE, s.f., en línea). El programa lo tiene a su cargo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y brinda apoyos económicos a jóvenes, personas adultas y adultas mayores en condición de pobreza para que concluyan sus estudios en el nivel de la secundaria. La creación de este programa vino a representar un incremento de 232% en el presupuesto del MEP destinado a brindar apoyo a estudiantes pertenecientes a hogares de bajos ingresos o en condición de pobreza y pobreza extrema. (PEN, 2017).

- **Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA).** Este programa es el más antiguo de todos. Se desconoce la fecha

precisa que en Costa Rica dio inicio la provisión de servicios de alimentación a la población escolar. Según informa el MEP, hay registro de esfuerzos estatales en este sentido que se remontan hasta 1905. (MEP, 2016). El programa se consolidó y pasó a contar con un presupuesto fijo a partir del año 1974. En la actualidad, cuenta con recursos del presupuesto ordinario del Estado y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El objetivo principal del programa es:

Proporcionar una alimentación complementaria y nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, que permita mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo, contribuyendo con la seguridad alimentaria y nutricional y el disfrute del derecho a la alimentación de esta población y garantizando como prioridad la atención de estudiantes provenientes de familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. (MEP, 2016, p. 5).

● **Programa de Transporte Estudiantil (ET).** Este es también uno de los programas más antiguos que existen en el país. Está concebido como un mecanismo “que garantiza el derecho fundamental a la educación, en el marco del *principio del interés superior de la niña, del niño y del adolescente.*” (Ministerio de Educación Pública, 2018, en línea). Está a cargo de la Dirección del Programa de Equidad del MEP y opera bajo cuatro distintas modalidades: a) contrato entre el MEP y prestatario transportista para brindar servicio gratuito en determinadas comunidades; b) transferencia de dinero por parte del MEP a las juntas administrativas de los centros educativos, c) becas para transporte del FONABE, d) becas para estudiantes con necesidades educativas especiales. (Oviedo, 2010, p. 7/8).

● **Programa para el Mejoramiento de las Condiciones de Educación y Vida de Comunidades de Atención Prioritaria (PROMECUM).** Dentro de los programas creados en el marco de las políticas educativas impulsadas a partir de 1994, este programa viene a ser quizá la primera iniciativa dirigida de manera específica a prestar atención focalizada a comunidades en condiciones de pobreza, exclusión social, marginalidad y vulnerabilización socioeconómica estructural, ubicadas principalmente en la zona urbana de la Gran Área Metropolitana (GAM). Según refiere López (2009):

PROMECUM surgió con el propósito de hacer efectivo el derecho a la educación en comunidades de atención prioritaria (CAP), con la propuesta de mejorar las condiciones de educación y vida de niños y niñas a través de una educación de calidad. (p. 4).

La finalidad del programa, creado en 1995, es la reducción del abandono escolar y la mejora del rendimiento académico, ambos aspectos afectados por las características condiciones sociales, económicas, familiares y otras que, en dichas comunidades, son deficitarias y que generan una compleja trama de limitaciones para que las niñas, niños y adolescentes puedan asistir con regularidad a los centros educativos, mantenerse en el sistema y avanzar en los estudios y concluir las trayectorias escolares. Por la complejidad de los factores que inciden en la configuración de estas situaciones, la estructura de organización y operación del programa se plantea en cuatro principales dimensiones de atención: académica, cognitiva, socioafectiva y psicosocial (López, 2009). A tal efecto, se crean equipos interdisciplinarios conformados por profesionales en psicología, orientación, trabajo social y sociología, para hacerse cargo de la ejecución del programa en los centros educativos ubicados en las “comunidades de atención prioritaria”.

- **Proyecto MEP-ProEDUCA.** Este proyecto inicia en 2012 y es una iniciativa desarrollada de manera conjunta por el MEP y UNICEF. Tiene como finalidades contribuir a la mejora de la equidad social, reducir la deserción estudiantil en secundaria, asegurar la permanencia, promover la reinserción, atender el abandono escolar por razones de limitación económica, de aprendizaje o por desinterés. Se propone fortalecer las capacidades institucionales y de la comunidad educativa, a fin de “fortalecer aquellas acciones que permitan a los estudiantes una educación para la vida y la convivencia, con contenidos relevantes y pertinentes acompañados de una nueva dinámica en el aula (activa, lúdica e innovadora).” (MEP, 2012, p. 9).

- **Yo me apunto.** Esta es una iniciativa del MEP desarrollada a partir de 2015 y tiene propósitos similares a la anterior. Busca asegurar la retención y reinserción de estudiantes en el nivel de la secundaria, contrarrestar la exclusión y llevar a cabo acciones para la mejora de las condiciones de infraestructura, equipos, disposición de material didáctico y de la calidad de la docencia. En colegios identificados como de alto déficit en algunos o en todos estos aspectos. (PEN, 2017).

Finalmente, en materia de acciones para garantizar el derecho a la educación, no solo para la población nacional, sino también para las poblaciones migrantes, en 2013, con amparo en la Constitución Política, el MEP dispuso establecer un instrumento denominado *Compendio de normas acerca del derecho a la educación de la población migrante y refugiada*. En este texto se releva que:

Al ser la educación uno de los principales factores que impulsa la movilidad social y el desarrollo del país es deseable, para toda la sociedad costarricense que los niños, las niñas y los adolescentes migrantes y refugiados, así como los hijos e hijas costarricenses de padres extranjeros, tengan pleno ejercicio de su derecho a la educación. (MEP, 2013, p. 16).

Todo este conjunto de programas e instrumentos están dirigidos a asegurar la equidad, la igualdad de oportunidades y la inclusión en el sistema educativo costarricense, a fin de dar cumplimiento a los compromisos que el país ha adquirido y asumido en materia de garantizar el derecho humano a la educación. Los criterios de equidad, igualdad de oportunidades y de inclusión son los que el país ha posicionado y relevado, de manera prioritaria, en los documentos de la política educativa y en los correspondientes programas creados durante los últimos años destinados a lograr la ampliación de las coberturas y el acceso en los distintos niveles de la Educación Básica, incluidos el de la preescolar y el Ciclo de Educación Diversificada.

II.2. Indicadores de proceso

El ACNUDH presenta un conjunto amplio de indicadores de proceso, agrupados en cuatro dimensiones de la educación: a) educación primaria universal, b) acceso a la educación secundaria y superior, c) planes de estudios y recursos educativos, d) oportunidad y libertad educacional. El análisis por realizar en este acápite se apoya en algunos de los indicadores propuestos por el ACNUDH; en particular, aquellos sobre los cuales existen en el país estadísticas disponibles. Estos indicadores son complementados, a su vez, con algunos de los que utilizan el MEP, el INEC, Mideplan y el Programa Estado de la Nación. El criterio seguido para la selección de los indicadores es elegir aquellos que ofrecen información más clara y pertinente acerca de la verificación o no del derecho humano a la educación en Costa Rica.

II.2.1. Tasa neta de escolaridad

Desde la promulgación de la política educativa de 1994, el Estado costarricense ha centrado la atención en asegurar la cobertura universal en el nivel de la primaria y ampliarla para la preescolar y la secundaria, tal como quedó propuesto y acordado en la *Declaración de Jomtien* y en el *Marco de Acción*

de Dakar. Dentro de las principales acciones impulsadas en tal sentido, se encuentra una reforma constitucional decretada en 1997, que extendió la obligatoriedad de la educación hasta el III Ciclo y también para el nivel de la preescolar. En 2011 se decretó también la obligatoriedad para el Ciclo Diversificado, con lo que se viene a extender el referido propósito a los tres niveles de educación a cargo del MEP. De igual manera, otra reforma constitucional de 2010 amplió la dotación presupuestaria estatal para la educación, que pasó de un 6% al 8% del PIB.

La tasa neta de escolaridad, definida por el MEP como “los estudiantes que cuentan con la edad teórica para el año cursado o nivel” (MEP, 2017, p. 26), según ciclos lectivos, al año 2016 presenta la distribución que se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1: tasa neta de escolaridad por niveles educativos, año 2016

Interactivo II	Ciclo de transición	Primaria	III Ciclo	Educación diversificada
63,2%	89,5%	94,0%	76,0%	47,4%

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

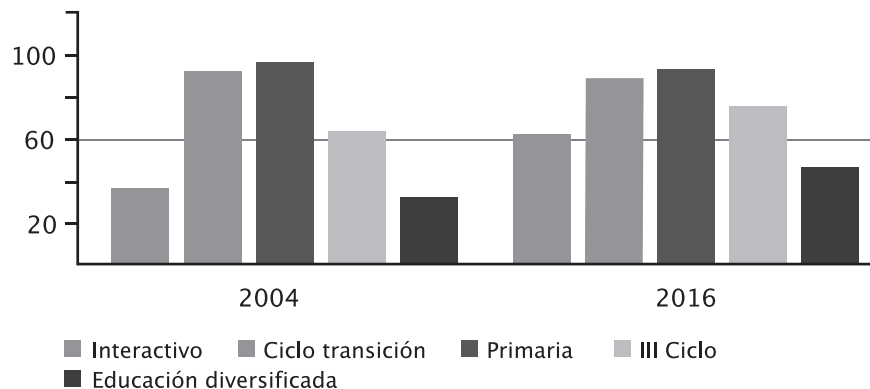
Según las cifras del MEP (2017), entre los años 2004 a 2016 se produjeron variaciones de diverso signo (positivas y negativas) en la tasa neta de matriculación por ciclos lectivos. En la Tabla 2 y en la Figura 1 se exhibe la relación de diferencia registrada entre esos años.

Tabla 2: relación de diferencia entre las tasas netas de escolaridad por niveles educativos, comparativo años 2004 y 2016

Año	Interactivo II	Ciclo de transición	Primaria	III Ciclo	Educación diversificada
2004	37,0%	92,7%	97,7%	64,8%	33,2%
2016	63,2%	89,5%	94,0%	76,0%	47,4%
Diferencia	+26,2%	-3,2%	-3,7%	+11,2%	+14,2%

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

Figura 1: Relación de diferencia entre las tasas netas de escolaridad por niveles educativos, comparativo años 2004 y 2016



Las tasas anteriores y las diferencias que presentan entre sí reflejan resultados acordes con lo estipulado en la reforma constitucional de 1997 y en las políticas educativas en cuanto a extender la cobertura y expandir la matriculación en los niveles de preescolar y de secundaria. Es evidente que las políticas y programas dirigidos a facilitar el acceso a la educación han logrado avances importantes. En términos generales, la tasa de escolaridad en la primaria está muy cerca de la cobertura universal. Sin embargo, en el nivel de Interactivo II de preescolar y en los dos niveles de la secundaria, aun con los esfuerzos realizados, las tasas son todavía significativamente bajas, sobre en todo en preescolar y en el Ciclo de Educación Diversificada.

Esta situación mantiene vigentes desafíos relevantes para el sistema educativo nacional y exige sostener un compromiso continuo y sistemático para dar cumplimiento al derecho humano a la educación. Eso es así, sobre todo en lo que atañe a dar cumplimiento a los principios de: a) universalidad e inalterabilidad; b) igualdad y no discriminación; c) habilitación; implicados en dicho derecho. La tasa neta de escolaridad, por su propia naturaleza, es un indicador importante que aporta información de interés, no solo para saber en qué estado se encuentra el país en la facilitación de acceso a la educación, sino también para evaluar y mejorar el desempeño de los centros educativos y de los programas sociales que brindan apoyo a los sectores estudiantiles en condición de pobreza, pobreza extrema y, por consiguiente, con dificultades de diversa índole para asistir a los centros educativos, mantenerse en el sistema y culminar sus estudios de manera satisfactoria.

En el nivel de preescolar, por su parte, se registran avances en la cobertura y la matriculación en el Interactivo II, pero en el Ciclo de Transición se produce un decremento. En este nivel, el MEP ha impulsado acciones para el diseño de nuevos planes de estudio y también en procura de mejorar la calidad de la enseñanza. La preescolar es un nivel que posee una importancia especial Este nivel es de importancia prioritaria: la educación en la primera infancia es fundamental para sentar las bases del proceso educativo en las etapas subsiguientes y para el resto de la vida de una persona. No obstante, la tasa bruta de escolaridad, en este nivel (66,20%), está todavía lejos de acercarse a la meta de cobertura universal. (MEP, 2017).

El PEN (2017) señala que, en este nivel inicial, aun cuando crece la proporción de estudiantes que inician la primaria contando con educación preescolar, la matrícula resulta todavía insuficiente, con el agravante de que existe una reducción de la matrícula de estudiantes pertenecientes a hogares de "bajo clima educativo" (p. 82). Esta situación, a todas luces, se traduce en limitaciones de corto y largo plazo para dar cumplimiento al derecho humano a la educación. De no corregirse estos déficits de cobertura y matriculación entre la población estudiantil perteneciente a esta categoría de hogares, el sistema educativo estaría dando pie a procesos de profundización de la exclusión, la inequidad y el deterioro de las condiciones que hacen posible el cumplimiento del derecho humano a la educación.

No es difícil darse cuenta que, en el presente, una situación como la referida representa a futuro una negación clara de oportunidades y condiciones dignas de vida, en una época en la que contar con trayectorias educativas amplias y sólidas en sus bases se vuelve un requisito insoslayable, no solo para desenvolverse con propiedad en la vida productiva, sino también para afrontar todas las situaciones que la vida actual le presenta a las personas en las diferentes dimensiones y espacios de sus experiencias cotidianas de vida.

II.2.2. Población de 5 años y más por nivel de instrucción, según zona, región geográfica de planificación y sexo

A julio de 2017, según informa el INEC (2017), en Costa Rica, la población total con edad de 5 años o más es de 4.639.751 de personas: 51,46% mujeres y 48,53% hombres. De este total, un 7,17% carece de instrucción educativa; es decir, población que no ha completado el nivel de la primaria y que tampoco se encuentra en el sistema educativo. Es decir, existe un segmento importante de la población que no ha tenido la oportunidad de

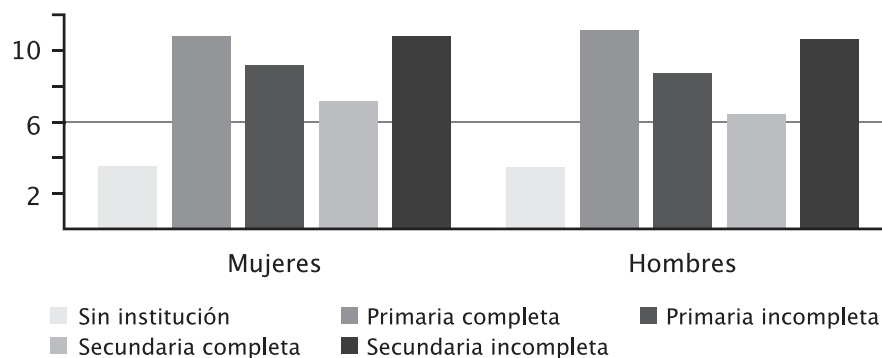
desarrollar siquiera las habilidades básicas de lectura, escritura y dominio de las operaciones aritméticas. El dato es preocupante si se tiene en cuenta que, hace ya más de medio siglo, en la década de 1960, había quedado establecido que “saber leer, escribir y conocer las operaciones básicas ya eran capacidades insuficientes(…)” (Trejos y Murillo, 2012, p. 6). Con mayor razón lo son en el presente, como ya se ha dicho, en una época marcada por la revolución constante de los conocimientos y la tecnología.

Tabla 3: Población de 5 años y más por condición de escolaridad en primaria y secundaria, año 2017

Sexo	Sin instrucción	Primaria		Secundaria (académica y técnica)	
		Incompleta	Completa	Incompleta	Completa
Mujeres	3,55	9,22	10,88	10,91	7,22
Hombres	3,62	8,81	11,16	10,68	6,47
Total	7,17	18,03	22,04	21,59	14,14

Fuente: elaboración propia con base en cifras absolutas del INEC, 2017.

Figura 2: Población de 5 años y más por condición de escolaridad en primaria y secundaria, año 2017



La proporción de la población entre los 7 y los 12 años, rango de edad en el que se ubica el nivel de la primaria, se estima a 2017 en 8,98%. Al comparar esta proporción con la de quienes registran con primaria incompleta, se obtiene una diferencia de 9,05%. Esto quiere decir que, pese a que en Costa Rica el nivel de la primaria presenta tasas globales de matriculación próximas a la cobertura universal (Tabla 2), aún así, queda todavía un segmento de la población que no está logrando acceder de manera adecuada a este nivel educativo. A ello, cabe agregar que, según refiere el PEN (2017b), las tasas

de cobertura en primaria, en vez de ampliarse, más bien han disminuido, en comparación con las del período entre 2005 y 2011.

En el nivel de la secundaria, la proyección de población para 2017 de personas con edad de estar cursando estos estudios es de 10,07%. (INEC, s.f.). La relación de esta proporción con la de quienes, por su parte, no han completado el nivel educativo de secundaria, presenta una diferencia negativa de -11,52%. Este dato es consistente con la información sobre la tasa de matriculación en secundaria, ya registrada en la figura anterior. en la 2.

Estas bajas tasas de matriculación en secundaria, que se agravan en el Ciclo Diversificado, representan no solo una afectación que bloquea a un importante segmento de jóvenes en sus aspiraciones por obtener formación educativa, sino que constituye también un obstáculo de avance en el desarrollo de capacidades para toda la sociedad en su conjunto. La educación, ya se ha dicho, es fundamental como medio para habilitar en las capacidades técnicas e instrumentales que permiten el acceso al empleo, pero lo es aún más para asegurar las condiciones del bienestar social y para que las personas puedan contar con una vida digna.

El acceso a los códigos del saber y del hacer, y al dominio de sus múltiples aplicaciones trascienden la dimensión estrictamente instrumental y se inscriben en la configuración de las prácticas culturales y de la conformación de la ciudadanía. En ello están involucradas las capacidades que proveen condiciones para la mejora de la productividad y la generación de conocimiento en todos los campos, pero también aquellas que hacen posible una sociedad respetuosa de las libertades democráticas y de los derechos humanos. Tales capacidades representan "la posibilidad de integrarse efectivamente, compartir valores y creencias y participar productivamente en la actividad económica y beneficiarse de sus frutos." (Trejos y Murillo, 2012, p. 6).

El sistema educativo y otras instituciones del Estado han hecho esfuerzos importantes por atender y dar solución a esta problemática. El Programa Avancemos, sobre todo, constituye un esfuerzo de inversión presupuestaria que vino a fortalecer de manera significativa los aportes que los programas de asistencia social proporcionan a los sectores estudiantiles de secundaria con limitaciones para mantenerse en el sistema y avanzar hasta la conclusión de sus estudios en este nivel. No obstante, el problema es complejo y responde a muy diversos factores. En el siguiente acápite de "indicadores de resultados" se analizará con más detalle esta situación.

II.2.3. Tasas de repitencia y aprobación, rezago y otros

Tal como ya se indicó, el MEP cuenta con un conjunto de indicadores propios para dar seguimiento estadístico y evaluar los resultados de desempeño obtenidos por el sistema educativo. En su informe de marzo 2017, el MEP ofrece un panorama del comportamiento de dichos indicadores, abarcando el período comprendido entre los años 2000 y 2016. En lo que sigue, se presentan algunos de estos indicadores, en particular, los que involucran una mayor pertinencia en su relación con el derecho humano a la educación. Se toman en cuenta los datos correspondientes a cada uno de los dos años referidos, a fin de contar con un comparativo que permita apreciar cuáles son los cambios ocurridos en el transcurso de los últimos tres lustros.

Tabla 4: tasa de repitencia, comparativo años 2000 y 2016

I Ciclo			
Año	Repitentes %	Aprobación %	Reprobación %
2000	10,6	88,8	11,2
2016	3,8	94,3	5,7
II Ciclo			
2000	5,6	92,6	7,4
2016	2,6	95,7	4,3
III Ciclo			
2000	10,3	80,9	19,1
2016	10,8	79,6	20,4
Ciclo Educación Diversificada			
2000	4,9	87,3	12,7
2016	6,1	85,4	14,6

Fuente: MEP, 2017.

Repitencia. Según estos datos, la tasa de repitencia en el nivel de la primaria disminuyó de manera significativa en el período 2000–2016. No así en los dos ciclos de la secundaria, donde más bien se incrementó. En este nivel, la tasa de estudiantes que logran concluirlo sin repetir ha sido baja a lo largo de todo el período de referencia. Según el MEP (2017), en los colegios académicos diurnos, esta proporción es de 22,8% para el año 2000 y de 23,8% para 2015; una diferencia muy poco significativa que no compensa los esfuerzos realizados en diversos aspectos del sistema educativo: programas de asistencia social, reforma curricular y nuevos planes de estudio, modificaciones pedagógicas (informática educativa, "mediación

pedagógica"). Por su parte, para los colegios técnico/profesionales, la proporción es de 5,6% en 2000 y de 9,1 en 2015%.

La repitencia tiene diversos factores y repercusiones negativas para el estudiantado: desmotivación, frustración, abandono escolar, exclusión. La situación se vuelve especialmente delicada en el nivel de la secundaria, en la que, por ejemplo, las tasas de exclusión son muy elevadas: 53,8% en 2000 y 48,3% en 2015 (MEP, 2017). Estas cifras reflejan, evidentemente, la existencia de un problema que, a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades del sistema educativo, aún no se ha podido solventar de manera mínimamente satisfactoria.

Aprobación. La tasa de aprobación aumentó en el nivel de la primaria, mientras que en la secundaria registra una leve disminución. De nuevo, es el nivel de la secundaria en el que se presentan las mayores dificultades para obtener logros satisfactorios. Si se tiene en cuenta los datos de matriculación en secundaria y de quienes finalmente logran concluir estos estudios, puede decirse que, en este nivel, como correlato de lo señalado en el punto anterior, existen también serias dificultades en materia de aprobación, un déficit que abarca a una alta proporción de la población estudiantil.

Durante los últimos años, los niveles de exigencia académica y de inversión económica para mantenerse en el sistema educativo y concluir la secundaria se han incrementado. Esto ocurre en un momento en que, a la vez, el país ha tenido una situación económica en la que el desempleo se ha mantenido en una tasa de alrededor del 8% y donde aproximadamente una cuarta parte de la población se encuentra en condición de pobreza y pobreza extrema. La profundización de las desigualdades sociales impacta en las poblaciones estudiantiles carentes de recursos y con centros educativos de baja calidad, sobre todo, en la zona rural y en comunidades urbanas pobres y marginales.

Rezago. Este es otro indicador importante que permite identificar cuál el estado de la educación. Para 2015, en la población con edades entre los 7 y 12 años (primaria), el PEN (2017a) registra una tasa nacional de rezago educativo de 2,5%. Por regiones, la Central es la que presenta la menor proporción: 1,7%, con una diferencia de 0,7% respecto de las siguientes dos regiones con la segunda tasa más baja: Chorotega y Brunca. La región con la mayor proporción de rezago es la Huetar Norte, con 5,4%. Durante los años de 2011 a 2015, el rezago disminuyó en todas las regiones, excepto en la Huetar Norte, donde más bien exhibe un incremento de 0,6%.

Por su parte, en la población de 13 a 18 años (secundaria), la tasa nacional de rezago es de 18,4%. Entre zonas urbana y rural, la diferencia es de 0,6% más en la rural. Por regiones de planificación, una vez más, la Central es la que muestra la proporción más baja (6,7%), quedando en este caso la Huetar Caribe como la de mayor proporción con un 25,6%.

Estos tres indicadores de repitencia, aprobación y rezago, de conformidad con el estado que presentan según las diversas estadísticas oficiales consultadas, consolidan la verificación de una realidad educativa que opone fuertes limitaciones para dar cumplimiento al derecho humano a la educación en Costa Rica. En tal sentido, es evidente la necesidad de que las autoridades educativas y de gobierno y, especialmente, el Consejo Superior de Educación, dispongan el desarrollo de una labor de investigación que trascienda las mediciones estadísticas basadas en indicadores como los aquí referidos, que no ofrecen la potabilidad necesaria para conocer, a mayor profundidad, las razones por las cuales estas realidades educativas desfavorables continúan prevaleciendo en el país.

Los logros educativos del presente constituyen los logros sociales y el bienestar social del mañana. En un campo tan importante como el de la educación, los resultados insuficientes o negativos representan, por razones obvias, un alto riesgo de contar a futuro con una sociedad cada vez más injusta, desigual, en la que los equilibrios del tejido social se erosionan, rompen y desaparecen.

Calidad de la docencia. La calidad de la docencia es factor fundamental para un óptimo desarrollo de los procesos educativos. De ella depende, en significativa medida, la obtención de resultados satisfactorios en los rendimientos escolares, la reducción de la reprobación, la repitencia y el rezago, así como la mejora de las tasas de aprobación, entre otros aspectos. En la actualidad, el PEN (2017b) subraya el hecho de que, mientras la profesionalización de la docencia "es una meta prácticamente alcanzada (...), en la práctica, esa formación no es sinónimo de calidad profesional." (p. 33). Más de la mitad de la actual planta docente es graduada de universidades privadas, de las que se desconoce la calidad de la formación docente que brindan y de las que ni siquiera se conocen sus planes de estudio.

El MEP no ha logrado establecer mecanismos por medio de los cuales evaluar la calidad de estos programas, ni ha elaborado tampoco pruebas de certificación que permitan verificar el grado de conocimientos y preparación con que cuenta el personal docente que está siendo contratado por primera vez (PEN, 2017b). Este es, quizá, uno de los vacíos más importantes

existentes en el sistema educativo nacional y que puede tener repercusiones negativas para hacer efectivo el derecho humano a la educación.

La situación es aún más grave al mantenerse una dinámica tradicional de contratación en la que el nuevo personal docente, sin más experiencia que la de los estudios universitarios, con mucha frecuencia, es enviado a centros educativos que ya de por sí arrastran deficiencias de mediación pedagógica y de otra diversa índole. Según refiere el PEN (2017b), en el nivel de la primaria, "los de menor categoría, es decir, los aspirantes, se concentran en las escuelas ubicadas en territorios indígenas, específicamente en cinco cantones: Turrialba, Talamanca, Matina, Limón y Buenos Aires." (p. 44). Esto marca una clara desventaja en perjuicio de poblaciones y comunidades que, según se sabe, ya de por sí históricamente han sido muy perjudicadas por relaciones de desigualdad y de negación de los derechos humanos.

La calidad de la docencia exhibe también deficiencias en el nivel de la preescolar. En investigación realizada por el PEN (2017b), utilizando dos categorías de ambientes de aprendizaje (regular e inadecuado), se obtuvo que, de 184 centros educativos estudiados, 77 de ellos presentan ambientes regulares y 107 son inadecuados: "la mayor parte de las aulas evaluadas presenta deficiencias en todas las subescalas, con mayores problemas en *Rutinas de cuidados personales, Actividades y Estructura del Programa.*" (p. 100/101). La evaluación del personal docente de estos centros por medio de un instrumento enfocado en el conocimiento de los contenidos de los programas también registró deficiencias importantes en el componente de apoyo pedagógico, específicamente relacionado con el "actuar docente que sustentan el desarrollo cognitivo de los niños y el modelaje del lenguaje, elementos fundamentales para su desarrollo posterior y para promover la lectoescritura emergente, como es la lectura compartida de libros." (p. 103).

En la secundaria, por su parte, la situación no es diferente. En este nivel, la planta docente está profesionalizada prácticamente en su totalidad (96% titulada), pero la formación inicial es deficiente en una alta proporción de los casos. (PEN, 2017b). Si se toman en cuenta las cifras ya expuestas de aprobación, repitencia y rezago en la secundaria, resulta evidente la existencia de deficiencias sensibles en este nivel. Desde luego, no puede ser la docencia cargada con la responsabilidad exclusiva de la situación prevaleciente. Entre otros factores, el PEN (2017b) subraya también la desarticulación entre los dos ciclos que conforman este nivel, así como entre la primaria y el III ciclo. Habría que tomar en cuenta, asimismo, las grandes diferencias que, a veces, existen entre los centros educativos en

cuanto a dotación de equipos, recursos didácticos, disponibilidad de laboratorios de cómputo y conexión a internet, una gestión administrativa.

Otro factor pertinente de referir en este indicador de la calidad de la docencia es la existencia de un desequilibrio entre los perfiles de egreso de la formación docente universitaria en relación con los perfiles docentes que demandan los actuales planes de estudio del MEP: "muchos de los docentes en servicio ingresaron al magisterio sin contar con los perfiles propuestos y además el país no tiene una visión común sobre lo que debe ser la preparación de los nuevos profesores que se están formando" (PEN, 2017b, p. 204). Es decir, en alta medida, la actual formación docente impartida en las universidades, sobre todo en las universidades privadas, se convierte en un factor de importancia significativa que interviene en los déficits de rendimiento estudiantil observables en la secundaria.

Según esto último, a las desarticulaciones existentes entre los distintos niveles que conforman la trayectoria escolar desde, al menos, la primaria hasta el Ciclo de Educación Diversificada, se adiciona también la desarticulación entre los planes de estudio de la formación docente impartida por las universidades y los componentes de contenido y pedagógico/didácticos del proyecto educativo nacional. Estos constituyen dos problemas bastante serios, que obstaculizan el cumplimiento de las metas para lograr la calidad de la educación. El primero de ellos se encuentra relacionado con deficiencias estructurales en materia de organización y gestión del proyecto educativo en sus diferentes niveles educativos; el segundo está referido a cuestiones de regulación y acreditación de los perfiles de egreso de la formación docente impartida en las universidades; un problema al que el Consejo Superior de Educación, entidad rectora del sistema educativo costarricense, no ha logrado todavía hallar la solución jurídica e institucional que amerita.

Desde el punto de vista del cumplimiento del derecho humano a la educación y, en el marco de la anterior problemática, se tiene también que una deficiente formación docente es factor que contribuye a fragilizar y a poner en riesgo el futuro desempeño académico del estudiantado. Esto es aún más cierto cuando tales deficiencias están presentes en las etapas iniciales de la formación escolar. Una deficiente preparación académica inicial compromete en diversos aspectos el futuro rendimiento escolar del estudiantado. Esta es una situación que se agrava todavía más cuando se trata de poblaciones estudiantiles que se encuentran en condiciones de inequidad y de desigualdad social y económica. Además de su ya, de por sí, situación adversa, una mala calidad de la educación recibida hace que estas

poblaciones se sigan manteniendo en su desventaja social estructural y, la educación, en vez de facilitar las condiciones necesarias para reducir las desigualdades, más bien contribuye a mantenerlas o, incluso, hasta a profundizarlas.

Un problema adicional que cabe agregar y que es también de competencia básicamente de la organización y de la gestión de los procesos académicos y administrativos por parte del sistema educativo –por parte del MEP, propiamente dicho–, es la cantidad de horas lectivas que el cuerpo docente dedica de manera efectiva al cumplimiento de su labor como tal. Durante los últimos años, una de las principales limitaciones que el sector docente ha denunciado como un obstáculo importante para el desarrollo adecuado de sus funciones de enseñanza –o de "mediación pedagógica"– la constituye el recargo de tareas extradocentes; tareas de índole administrativa. El sector docente se ha visto abrumado con la asignación de una diversidad de tareas de carácter técnico y administrativo que le obliga a reducir los tiempos programados para dedicar a la docencia, a fin de poder cumplir con tales tareas de recargo (PEN, 2017b).

II.3. Indicadores de resultados

En la presente oportunidad, dentro de los indicadores de resultados, se decidió definir los siguientes: a) promedio de escolaridad, b) resultados de los programas de apoyo a la población estudiantil y los hogares, c) índice de oportunidades educativas, d) pertinencia del proyecto educativo y de los planes de estudio. El estado en que se encuentren y los resultados que presenten estos indicadores constituye una referencia necesaria para determinar los niveles de cumplimiento del derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense, información que puede ser pertinente para la toma de decisiones por parte de las autoridades del MEP y por el Consejo Superior de Educación.

II.3.1. Promedios de escolaridad

El promedio de escolaridad es un indicador altamente relevante, pues permite a las autoridades educativas, a la sociedad y a las instituciones públicas y privadas interesadas, conocer cuál es el desarrollo de capacidades cognitivas, científicas, técnicas y culturales existentes en la sociedad. Este

indicador ha venido a ser de interés crítico para los sistemas educativos, a medida que los avances científico/tecnológicos y las transformaciones que estos provocan en los sistemas económico/productivos repercuten en la necesidad de incrementar los acervos de conocimiento y de saber/hacer en la sociedad.

Tabla 5: Promedio de años de escolaridad por región de planificación, comparativo años 2010 y 2017

Región de planificación	2010	2017
Central	8,11	8,13
Chorotega	6,58	7,15
Pacífico Central	6,75	6,78
Brunca	6,35	6,50
Huetar Caribe	6,17	6,16
Huetar Norte	5,99	6,01
Promedio nacional	7,45	7,51

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2010 y 2017, INEC. 2018

Al año 2017, el promedio de escolaridad de la población costarricense, según las estimaciones del INEC, es de 7,51 años; 0,06 años más que en 2010, diferencia muy poco significativa para un período de 7 años. El promedio varía de manera significativa, según se trate de su medición por regiones de planificación administrativa. Tal como ha quedado ya registrado en todos los indicadores referidos en lo que antecede, la región Central vuelve a ser la que presenta la mejor posición en este indicador. De la misma manera, una vez más la Huetar Norte es la que se ubica en la posición más baja. La región que más avanzó en este indicador es la Chorotega, con 0,57 años. Por su parte, la Huetar Caribe presenta una situación de estancamiento e, incluso, de retroceso. En las restantes regiones, la diferencia positiva es tan pequeña que bien puede ser considerada como una situación de estancamiento. Un estancamiento que, en el actual contexto de intensas transformaciones científico/tecnológicas y culturales, viene a representar un claro retroceso.

Teniendo en cuenta, de manera especial, el principio de interdependencia e interrelación y la condición de jerarquía paritaria que define los derechos humanos, es evidente que una tasa de escolaridad como que la que hoy exhibe la sociedad costarricense no solo es insuficiente para hacer realidad el derecho humano a la educación, sino que es también un obstáculo para dar cumplimiento a otros diversos derechos humanos. La verificación del derecho humano a la educación es imprescindible para dar cumplimiento

a otros derechos, en la medida que la educación es la proveedora de las condiciones necesarias para el desarrollo de las capacidades cognitivas, técnico/instrumentales, culturales, subjetivas y otras, requeridas para que las personas puedan hacer frente con autonomía y dignidad a las demandas que la realidad les plantea.

II.3.2. Los programas

Tal como ya se indicó en el apartado de indicadores estructurales, en Costa Rica, con el fin de mejorar y asegurar la equidad, la inclusión, reducir las desigualdades y mejorar los rendimientos escolares, tanto el MEP como otras instituciones han desarrollado diversos programas para atender dichas finalidades. Se han creado y fortalecido financieramente los programas de incentivos para estudiar, comedores escolares, transporte estudiantil, mejora de la infraestructura en centros educativos con alto deterioro, atención a estudiantes con dificultades de aprendizaje (reprobación, rezago, abandono escolar).

Una de las iniciativas de mayor peso ha venido a ser el programa de transferencias monetarias condicionadas Avancemos. La apertura de este programa en 2007 representó un incremento de 232% de la inversión estatal en incentivos para estudiar (PEN, 2017). Según informa el MEP (2017b), entre 2011 y 2017, la cantidad de menores colegiales que estudian y trabajan disminuyó en un 49,1% y la de quienes abandonan sus estudios por motivos de trabajo lo hizo en 65,6%. En análisis del PEN (2017b), estas reducciones están relacionadas altamente con los aportes de Avancemos, que también brinda cobertura a población adulta para su reinserción al sistema educativo, así como a mujeres que por razones de maternidad o por su condición familiar y laboral se ven forzadas a abandonar los estudios. Estas acciones se ven reflejadas en la creación de centros educativos, tales como los Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), “dirigidos a personas jóvenes y adultas, que no han terminado la primaria o la secundaria o bien que desean alguna formación técnica para incorporarse al mundo del trabajo.” (MEP, 2018, en línea).

Con todo, según cifras del INEC, para el año 2015 (PEN, 2017b), una proporción de 68% de estudiantes no recibía los apoyos de Avancemos. En la región Huetar Atlántica, una de las más pobres y con proporciones bajas en diferentes indicadores educativos clave, la tasa era de 78%. Por su parte, en el estrato más pobre de la población estudiantil del país, un

46% de estudiantes tampoco recibe los apoyos de Avancemos. Estos datos indican la necesidad de revisar el desempeño en la gestión y llevar a cabo los ajustes que se requiera para que el programa pueda cumplir con los objetivos propuestos.

Los programas más antiguos (comedores escolares y transporte estudiantil) también han recibido impulsos importantes, aún cuando la dotación actual de recursos no alcanza a ser todavía suficiente para atender a toda la población que lo amerita (PEN, 2017b). Se registra una cobertura significativa del PANEA y también un incremento en la prestación del servicio de transporte estudiantil. En 2015 se amplió la prestación de los servicios de alimentación y de transporte a la mayoría de los 54 colegios nocturnos existentes en el país, así como una dotación de 1.700 becas a estudiantes de la modalidad nocturna. (MEP, 2017). De la misma manera, en 2017 se estableció por ley proporcionar el servicio de comedores escolares en tiempo de vacaciones para 120 centros educativos. (PEN, 2017b). En el caso del transporte estudiantil, este servicio está dirigido fundamentalmente a la población estudiantil de secundaria y de la zona rural, pero también abarca a estudiantes de la zona urbana y de primaria y preescolar.

Con respecto al Fondo Nacional de Becas (FONABE), administrado por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), este también presenta problemas similares a los de Avancemos, en términos de gestión y de ejecución presupuestaria (PEN 2017. Al año 2015, un 72% de estudiantes no recibía una beca y "poco más de una quinta parte la había solicitado" (p. 235). La proporción de rechazo de solicitudes muestra ser bastante alta: 36% para el año referido y la proporción más alta se registra en la región Chorotega (45%).

En una modalidad diferente de programas, cabe destacar la iniciativa de la estrategia "Yo me Apunto", que abarca 168 centros educativos con las mayores tasas de exclusión en el país, ubicados en 75 distritos calificados como de alta prioridad. "Yo me Apunto" es quizá una de las iniciativas más precisas que se hayan establecido en el país con el objetivo de asegurar la permanencia, "la reinserción y el éxito escolar de los estudiantes en el sistema educativo." (PEN, 2017b, p. 199). Tiene la particularidad de operar con base en la articulación de distintos programas dentro del MEP, así como en articulación interinstitucional con entidades como el PANI, los CEN-Cinai y la estrategia "Puente al Desarrollo", que tiene por finalidad la reducción de la pobreza por medio de programas y proyectos articulados interinstitucionalmente.

"Yo me Apunto" también busca movilizar los recursos locales de las comunidades (padres y madres de familia, sociedad civil, comités de los centros educativos, empresa privada), para atender las finalidades de la iniciativa. Realiza acciones de diagnóstico y de atención preventiva a estudiantes en riesgo de abandono escolar, de igual manera que busca resolver limitaciones de infraestructura (deterioro, mal uso o carencia), disposición de equipo y laboratorios, conectividad, entre otras.

Finalmente, el programa de atención focalizada para las comunidades de atención prioritaria (PROMECUM), tras varios años de funcionar, una investigación realizada en 2013 y 2014 por un equipo de investigadoras educativas de la UCR indica la existencia "de aciertos, peor también de obstáculos y dificultades diversas" (Cordero y Leandro, 2017, p. 10). Dentro de los mayores obstáculos que enfrenta un programa como este, se encuentra la propia realidad que define las condiciones de vida en las comunidades urbano marginales, caracterizadas no solo por las urgencias cotidianas de la sobrevivencia, sino también por la violencia, el desamparo, sentimientos de impotencia y frustración, desesperanza y pérdida de credibilidad en la disposición y voluntad política de las instituciones para ofrecer respuestas genuinas y estructuralmente sólidas que conduzcan a una solución efectiva de las carencias, la precariedad sistémica y la falta de oportunidades reales para superar tales condiciones.

El hecho es que, en estas comunidades, las realidades de desigualdad, exclusión, marginalidad, abandono y desamparo se han instituido de manera normalizada. Se ha institucionalizado su naturaleza estructural y, con ello, se reproducen inter generacionalmente. A esto cabe agregar, además, la cada vez mayor incidencia que en estas comunidades ha pasado a tener el narcotráfico durante los últimos años, el cual encuentra en ellas y sus adversas realidades un sustrato propicio para el desarrollo de sus dinámicas y actividades.

Nuevas problemáticas se conjuntan y se expresa la violencia a partir de las condiciones ya conocidas, pero con nuevos actores sociales, como son el crimen organizado y el negocio del narcotráfico. Es importante destacar que trabajar con sectores vulnerables que viven relaciones violentas y que están excluidos crea un efecto en la labor realizada y en las personas profesionales que la asumen. (Cordero y Leandro, 2017, p. 11/12).

Esto conduce al incremento de la violencia, al deterioro de lazos y redes de solidaridad comunitaria, a la instauración del miedo como componente de

la vida cotidiana y como rasgo interiorizado de la personalidad. Se trata, en consecuencia, de comunidades en las que los derechos humanos no existen, esto, si lo que se entiende por tales derechos remite a condiciones de vida en las que las personas puedan vivir con dignidad, atendiendo en libertad sus diversas necesidades (materiales y simbólicas), en condiciones y con capacidades para gestionar sus propias vidas de una manera proactiva y con perspectiva de bienestar presente y futuro.

En el marco de estas realidades, la gestión institucional de programas como PROMECUM amerita el desarrollo de estrategias de intervención a profundidad, articuladas interinstitucionalmente y en el marco de políticas públicas encaminadas a llevar a cabo acciones de alcance estructural para la generación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades que se requieren para construir auténticas alternativas de superación de las condiciones adversas y para dar apertura a opciones de bienestar para estas comunidades. La educación, claro está, lo mismo que las acciones de las instituciones del Estado, por medio de programas específicos de apoyo, son fundamentales como factores que pueden abonar positivamente en ese sentido.

A pesar de ello, en el caso de PROMECUM, la investigación realizada por las académicas de la UCR indica la existencia de variadas complicaciones para llevar a cabo su ejecución de manera adecuada y satisfactoria. Esta situación no es de extrañar, en un país donde desde hace ya bastante tiempo, los compromisos del Estado con acciones para hacerle frente a la exclusión, la inequidad, el incumplimiento de los derechos humanos y la generación de oportunidades no han logrado traspasar la frontera de los papeles firmados. En el presente caso, según refieren las precitadas investigadoras, dentro de las principales dificultades para desarrollar el PROMECUM están: la falta de claridad en la articulación interinstitucional de las acciones, la subordinación de los equipos interdisciplinarios a equipos más amplios y a las direcciones de los centros educativos, condiciones que interfieren en las tareas por realizar y que causan confusión, malentendidos, parálisis y desmotivación (Cordero y Leandro, 2017).

II.3.3. Índice de oportunidades educativas (IOE)

El *índice de oportunidades educativas* (IOE) es un indicador que busca establecer cuál es la situación que presenta la equidad en la educación, con base en la consideración de cuatro aspectos que, puede decirse, están

todos ellos vinculados a los principios del derecho humano a la educación. Esos son los siguientes: a) igualdad en el acceso, b) igualdad de trato, c) igualdad de logro, d) igualdad en la realización social de los logros educativos (Trejos y Murillo, 2012). En los cuatro aspectos se encuentran implicados la mayoría de los principios que definen el derecho humano a la educación, tal como aparece en las formulaciones de UNICEF, del ACNUDH y de la UNESCO. En tal sentido, este índice, que tiene claras asociaciones cualitativas, supera de manera altamente significativa a los indicadores tradicionales ya considerados en lo que antecede.

El PEN, en su *Compendio Indicadores Educativos 2017*, ofrece un registro histórico del comportamiento del IOE para los años de 1996 a 2016. Para este último año, el IOE presenta los siguientes valores como promedios a escala nacional: a) 66,8 para el nivel de la primaria, b) 44,3 para el III Ciclo y c) 39,2 para el Ciclo de Educación Diversificada. La comparación de estas cifras promedio entre los años 2000 y 2016 indica que: a) en primaria, el IOE se incrementó en 16,8, b) en el III Ciclo, en 22,4, c) en el Ciclo de Educación Diversificada, en 20,3. Por regiones de planificación administrativa, la situación es variable. En la Tabla 6 se presentan los datos comparativos de los años 2000 y 2016, según su distribución por regiones de planificación administrativa.

Tabla 6: Índice Oportunidades Educativas, comparativo años 2000 y 2016

Año	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Primaria						
2000	58,7	57,2	45,5	51,3	44,0	49,7
2016	69,8	62,7	66,6	68,5	61,4	57,2
III Ciclo						
2000	27,1	20,5	14,7	14,2	13,6	14,6
2016	46,2	48,9	36,8	43,9	35,8	38,4
Educación diversificada						
2000	26,7	17,5	8,7	8,3	5,5	9,6
2016	46,3	36,6	26,7	34,6	23,0	24,7

Fuente: elaboración propia con datos del *Compendio Indicadores Educativos 2017*, Programa Estado de la Nación.

Estos valores estadísticos muestran, en todos los casos, un incremento significativo del IOE durante las últimas dos décadas, tanto por niveles educativos como por su distribución según las diferentes regiones de planificación administrativa. En el caso de la primaria, hay regiones en las

que el IOE se elevó de manera muy notable entre 2000 y 2016. La región que presenta el mayor incremento es la Pacífico Central, con 21 puntos. A esta región le siguen la Brunca y la Huetar Atlántica, que exhiben un incremento similar de alrededor de 17 puntos. Las regiones que presentan el menor incremento son la Chorotega (7%) y la Huetar Norte (8%). La región Central, que posee los mejores valores para todo el período de referencia, incrementó su IOE en 11 puntos durante este período.

En el III Ciclo de la secundaria, la elevación del IOE es en todas las regiones aún mayor que lo sucedido en la primaria. Las regiones con registro de mayores incrementos son la Brunca (29,7) y la Chorotega (28,4); estos incrementos duplican las cifras del año 2000. En la tercera posición se ubica la región Huetar Norte (23,8), seguida por la Huetar Atlántica (22,2) y la Pacífico Central (22,1). La región de menor incremento es la Central (19).

En el nivel del Ciclo Diversificado, las elevaciones del IOE vuelven a ser significativas, aunque no tanto como en el III Ciclo. No obstante, los puntajes de diferencia sí indican cambios muy notables para la mayoría de las regiones. En la Huetar Atlántica y la Brunca, los valores de 2016 cuadruplican las cifras que se tenían en el año 2000. En la región Pacífico Central, estos valores se triplican y son más del doble en la Huetar Norte y la Chorotega. La región Central es la que presenta el menor incremento relativo, pero mantiene su posición como la que presenta las mejores condiciones.

En términos generales, tal como se puede apreciar, estas cifras indican una situación en la que, con base en los cuatro aspectos propios del IOE, existen en Costa Rica diversas limitaciones que impiden a un importante sector de la población nacional ejercer de manera adecuada el derecho humano a la educación. Los incrementos registrados entre los años 2000 y 2016 en el IOE son, sin lugar a dudas, resultado de los esfuerzos realizados en el país por medio de las políticas y los diversos programas creados con la finalidad de ampliar la cobertura y las condiciones de acceso al sistema, atender los problemas de rezago, reprobación, abandono escolar, exclusión, mejorar la infraestructura, la dotación de equipos y materiales didácticos, entre otros. Con todo, los avances registrados aún no alcanzan para que el país cuente con las condiciones necesarias que aseguren el disfrute del derecho humano a la educación para toda la población.

II.3.4. Pertinencia del proyecto de formación educativa

Tal como se expuso en el apartado I, al analizar las políticas educativas de Costa Rica, promulgadas a partir de la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* (aprobada por el Consejo Superior de Educación en 1994), se identifica en ellas la presencia de una propuesta de proyecto de formación educativa que tiene por finalidad responder a las demandas de fuerza laboral derivadas del nuevo esquema de desarrollo económico nacional, vigente en el país desde la década de 1980. Este esquema se centra en favorecer las actividades de las industrias de zonas francas, las empresas de inversión extranjera directa (IED), el sector servicios, turismo, industria nacional vinculada al mercado internacional, empresas especializadas en la producción de dispositivos médicos y sistemas tecnológicos, agroindustria de monocultivo a gran escala. En este marco de desarrollo y de políticas económicas, el sector servicios es el que presenta un mayor dinamismo durante los últimos años, siendo el que más aporta al producto interno bruto (PIB). (Mideplan, s. f.).

En concomitancia con lo anterior, la política educativa ha hecho énfasis en estructurar su oferta de formación, en virtud de dar respuesta a las necesidades y demandas de perfiles laborales que involucra el mercado de trabajo asociado con dicho esquema de desarrollo económico. Esta es una tendencia general que, en la óptica del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC, 2007), tiene como punto de partida el presupuesto de que la contribución social y económica que la educación debe proporcionar está basada en el requerimiento de favorecer el "crecimiento económico, el acceso al empleo y la integración social." (p. 26). En este sentido, Retana (2010), refiriéndose a los planteamientos contenidos en la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, señala lo siguiente:

La Política Educativa hacia el Siglo XXI se enmarca en el nuevo modelo económico-social que el país ha asumido desde la década del 90, el modelo de apertura y liberalización comercial que es una profundización del modelo de promoción de exportaciones iniciado en la década del 80, y que sigue la línea del Consenso de Washington y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), brazo del proyecto de globalización económica de desregulación de los mercados. (p. 52).

Respecto a la pertinencia de la educación, en razón de lo anterior, la preocupación central de la política educativa se coloca en procurar que las nuevas generaciones –y la población del país en general– adquieran las

habilidades y destrezas técnicas, cognitivas y actitudinales que les capaciten para insertarse de manera "exitosa" en dicho mercado de trabajo. La política educativa parte de la premisa de que, con ello, se logrará imprimir a la referida matriz económico/productiva el dinamismo necesario que se requiere para que el país pueda mejorar sus niveles de competitividad a escala internacional, así como impulsar el crecimiento económico que conduzca a la mejora del bienestar social, a escala individual y de la sociedad en general.

En la política *Educar para una Nueva Ciudadanía*, promulgada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) en 2015, esta orientación queda especificada con mayor detalle aún, al subrayar que de lo que se trata es de una formación que capacite para la interacción con personas de diversas culturas, la culturización digital, el trabajo en equipo y en redes interactivas, el razonamiento analítico para la resolución de problemas, el respeto por el medio ambiente, el desarrollo de identidades "glocales", el conocimiento "de los temas globales y de valores universales, tales como justicia, equidad, dignidad y respeto." (Ministerio de Educación Pública, 2015, p. 18).

Sin embargo, aun cuando la política se arropa en una terminología que, podría decirse, remite al imaginario de un proyecto educativo basado en la "integralidad" de la formación o en la "formación integral" (Consejo Superior de Educación, 1994 y 2008), la estructura curricular contenida en los planes de estudio está enfáticamente direccionada a los núcleos densos de la formación para el mercado de trabajo de la economía globalizada y transnacionalizada. Es en estos términos que pasa a quedar entendida, en la política, la pertinencia y la calidad de la educación. La educación es pertinente y de calidad en la medida que genere "capital humano" para el mercado de trabajo de la "nueva economía" o economía "hacia afuera".

En su dimensión estructural y concreta, el proyecto educativo (planes de estudio, estrategias pedagógico/didácticas) adopta una forma de entender la calidad y la pertinencia de la educación, así como las finalidades de la educación que, en general, tiende a que aquellos conceptos y principios relacionados con una educación orientada a promover la cultura de la solidaridad, el compromiso y la responsabilidad con la justicia social y la convivencia democrática, el resguardo de los derechos humanos y la participación ciudadana, queden subsumidos en una posición subrogada y tributaria respecto de los conceptos centrales que determinan el enfoque de la formación técnica e instrumental para la inserción laboral en el referido mercado de trabajo. A diferencia de una orientación como esta, según

refiere el PREALC (2007), de lo que se trataría, en cambio, es de que la educación:

[] sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturales y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura, mundial y local, y construirse como sujetos, desarrollando su autonomía, autogobierno y su propia identidad." (p. 9).

Este enunciado sitúa e interpreta el postulado de la pertinencia de la educación, de acuerdo con lo significativa que esta pueda ser para diferentes sectores sociales, poblaciones y comunidades. Esta condición de significatividad puede ser entendida, de manera analítica, al menos en dos sentidos: a) como la adecuación pedagógico/didáctica de una misma estructura curricular para todos los diferentes sectores sociales y poblaciones estudiantiles, con base en un proyecto educativo homogéneo y de verificación universal; b) o bien, como la diversificación de la estructura curricular y de su organización de contenido y pedagógico/didáctico, con base en las necesidades, intereses y disposiciones de formación educativa que presentan los diferentes sectores sociales y, en particular, las diferentes comunidades y poblaciones, según sean estas, por ejemplo: urbanas, rurales, indígenas, afrodescendientes, inmigrantes u otras.

En el primero de ambos sentidos, la pertinencia es entendida como la necesidad de hacer accesible una misma propuesta o proyecto de formación educativa a todos los diferentes sectores de la sociedad, poblaciones y comunidades. Para el logro de esta finalidad de acceso, de lo que se trataría es de adecuar las estrategias pedagógico/didácticas a las características propias de las diferentes poblaciones estudiantiles, sus estilos y disposiciones de aprendizaje, así como a sus propias y específicas condiciones socioeconómicas y culturales.

En este primer sentido, el sistema educativo costarricense ha dado especial importancia a la adopción y puesta en práctica de la estrategia de la "mediación pedagógica" (Consejo Superior de Educación, 1994 y 2008; Ministerio de Educación Pública, 2015). En esta organización y posicionamiento pedagógico/didáctico de la oferta educativa reside la expectativa por asegurar que la educación sea pertinente y significativa para las distintas poblaciones estudiantiles, lo mismo que prestar atención a las desigualdades que se puedan producir como resultado de las diferencias de origen socioeconómico y cultural, las cuales involucran también diferencias en las disposiciones y estilos de aprendizaje.

Un ejemplo paradigmático que da cuenta de la aplicación de esta primera acepción de la pertinencia en el sistema educativo costarricense es la elaboración de materiales didácticos y la impartición de la educación a las comunidades indígenas en su propia lengua. Estas acciones responden, según se dice, al requerimiento de mantener y validar el respeto por la diversidad cultural. En un caso como este, sin embargo, así como en otros similares, en lo esencial, la matriz curricular del proyecto educativo no varía en la composición de su estructura disciplinar o de asignaturas, sino básicamente en la adecuación de las estrategias pedagógico/didácticas.

Bajo esta lógica de organizar e impartir la educación, en Costa Rica, los resultados de aprendizaje se mantienen deficitarios, a la vez que continúan siendo altas las tasas de repitencia, reprobación y abandono de los estudios. Esta es una situación que se expresa con mayor claridad y contundencia en las regiones costeras y en las rurales.

Por su parte, en el segundo sentido de entender la pertinencia y la calidad de la educación, el diseño, la presentación y la organización pedagógico/didáctica de la oferta educativa responde, en su lugar, a las propias necesidades e intereses contextuales de las comunidades y de las poblaciones estudiantiles, articulando los contenidos y su significado a las específicas características materiales y simbólicas (económico/productivas, sociales y culturales) presentes en cada territorio y comunidad.

Cuando se adopta y desarrolla este segundo sentido de la pertinencia y de la calidad de la educación, la estructura curricular ya no tiene una misma organización estandarizada de aplicación universal. No se propone una misma oferta educativa, de naturaleza homogénea, basada en la estandarización de los contenidos. Se elude la normalización y se presenta una propuesta curricular dispuesta a reconocer, promover y validar los acervos, disposiciones, actitudes y expectativas de saber que puedan ser, en efecto, contextuales y pertinentemente significativas para las diferentes comunidades y poblaciones estudiantiles. En ese sentido, de conformidad con lo señalado por el PREALC (2007) "La educación () es relevante si está orientada hacia las finalidades que son fundamentales en un momento y contexto dados, en tanto proyecto político y social." (p. 9).

En este segundo sentido, el principio de respeto a la diversidad cultural, por ejemplo, trasciende la simple adecuación de las estrategias pedagógico/didácticas dirigidas a paliar el factor de las diferencias lingüísticas para extenderse, en su lugar, a la propia selección y disposición sociocultural y contextual de los contenidos de aprendizaje. De esta manera, la perspectiva

de la pertinencia de la educación toma en cuenta, como punto de partida, que las específicas condiciones contextuales de *ser, conocer y saber hacer* son fundamentales para el desarrollo de los procesos educativos en cada territorio, cada región geográfica y cada comunidad.

Para que haya pertinencia, la educación tiene que ser flexible y adaptarse a las necesidades y características de los estudiantes y de los diversos contextos sociales y culturales. Esto exige transitar desde una pedagogía de la homogeneidad hacia una pedagogía de la diversidad, aprovechando ésta como una oportunidad para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, y optimizar el desarrollo personal y social. (PREALC, 2007, p. 9).

En Costa Rica, hasta ahora, el estudio de la pertinencia del proyecto educativo y de su estructura curricular no parece haber tenido mayor interés para quienes se dedican a la investigación especializada ni a la elaboración de estadísticas en el campo de la educación. Antes bien, en la academia, lo mismo que para distintas instituciones y otros diversos actores, lo que pareciera haberse dado es una asimilación generalizada que otorga una validez rotunda a dicho proyecto, para asumirlo como el único posible y pertinente para ser desarrollado en el marco del sistema educativo nacional.

Con respecto a la matriz curricular y su conformación, en 2010, como parte de las investigaciones realizadas para el *III Informe Estado de la Educación* del Programa Estado de la Nación, se publicaron dos estudios minuciosos, uno de ellos titulado: "Currículo de la Educación Media Costarricense de 1950 a 2010" y el otro: "La estructura curricular en la educación media costarricense (tercer ciclo y el ciclo diversificado): características principales y desafíos". Ambas publicaciones presentan una descripción en detalle acerca de la composición de la estructura curricular, en este caso, de la educación secundaria, según la distribución de asignaturas y horas lectivas por asignatura en el III Ciclo (séptimo, octavo y noveno año) y en el Ciclo de Educación Diversificada (décimo y undécimo año).

En ambas investigaciones se distingue un grupo especial de asignaturas que constituye el núcleo básico de los planes de estudio de la secundaria costarricense: un núcleo de "educación general común" (Retana, 2010, p. 38) o de "educación general/académica" (Francis, 2010, p. 14). El resto de las asignaturas, agrupadas bajo la denominación de "complementarias", son de muy diversa índole y su inclusión en los planes de estudio depende de las distintas modalidades del centro educativo. El grupo básico, al que se le dedica la mayor atención, está conformado por las asignaturas

de Matemáticas, Ciencias, Español, Estudios Sociales, Educación Cívica e Inglés (Francis, 2010). En la actualidad, este núcleo básico tiene asignado el 54% de las horas lectivas por semana en el III Ciclo y el 77% en el Ciclo de Educación Diversificada (Retana, 2010).

Otro estudio más reciente es el realizado por Barrón y Rodríguez del Castillo (2017), titulado *El currículum de educación secundaria en Costa Rica*. En este estudio, además de indicarse la misma composición de la estructura curricular de la secundaria ya expuesta en las dos investigaciones anteriores, se incluye una caracterización actualizada de las diferentes modalidades que, en el Ciclo de Educación Diversificada, se ofrecen actualmente en Costa Rica, estas son: “• tercer ciclo de enseñanza general básica; • tercer ciclo y educación académica, constituido por colegios con valor agregado; • tercer ciclo modelo, y • tercer ciclo modelo académico.” (Barrón y Rodríguez del Castillo, 2017, p. 100).

Independientemente de estas diferentes modalidades de prestación de los servicios educativos en el nivel de la secundaria en Costa Rica, es importante subrayar que, en su lugar, según el análisis realizado por Francis (2010), el núcleo básico de asignaturas no presenta mayores variaciones en la proporción de horas lectivas asignadas entre una y otra de dichas modalidades. Igualmente, pertinente es referir que, entre el III Ciclo y el Ciclo de Educación Diversificada, el grupo básico de asignaturas se consolida aún más y la estructura curricular pasa a adquirir una presentación aún "más normalizada" (Francis, 2010, p. 20) en el segundo de estos ciclos; es decir, una estructura más homogénea y estandarizada.

Durante los últimos años, esta estructura curricular se ha visto relevada de manera significativa y ha pasado a convertirse en un asunto de discusión recurrente en diversos espacios y por parte de distintos actores. Esto ha sido así, sobre todo, a partir del momento en que Costa Rica hizo acto de presencia por primera vez en las pruebas internacionales del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como en la del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO.

Las primeras de estas pruebas se centran en evaluar los conocimientos y habilidades de la población estudiantil de secundaria en lectura (comprensión lectora), matemáticas y ciencias; disciplinas que, en la óptica del MEP (2018), "son esenciales en la educación de todo estudiante y en su desempeño

en el diario vivir" (MEP, 2018, en línea). Por su parte, las pruebas del LLECE están dirigidas a estudiantes de tercero y sexto grado de la primaria, en las mismas asignaturas consideradas en las pruebas PISA: en lenguaje, matemáticas y ciencias.

Según se puede apreciar, el sistema educativo costarricense ha pasado a comprometerse cada vez más con los resultados de los rendimientos escolares en las asignaturas del grupo básico de los planes de estudio de la secundaria, extendiendo este compromiso también hacia la primaria. Se ha comprometido, además, con hacer ajustes de evaluación y poner el énfasis de la formación educativa en asignaturas o disciplinas que, precisamente, son aquellas en las que el sector empleador (nacional y transnacional), vinculado a la globalización económica (Retana, 2010), está más interesado.

A diferencia de una orientación como esta, aunque tampoco excluyéndola del todo, el PREALC (2007) subraya que la pertinencia y la calidad de la educación no se circunscriben ni agotan en la formación para adquirir las competencias técnicas y cognitivas que involucran las asignaturas consideradas en las evaluaciones internacionales:

Si bien dichas competencias son la base de los demás aprendizajes, definir la calidad de la educación solamente por los resultados de aprendizaje en determinadas áreas conlleva el riesgo de sesgar tanto la formulación de políticas como la actividad docente. (p. 26).

Tal como ya se ha indicado, durante el último cuarto de siglo, la perspectiva de la formación en el proyecto educativo costarricense tiene como punto de partida la finalidad de formar de manera intensiva en las habilidades y destrezas que contribuyan al desarrollo de la economía de mercado con valor agregado, lo mismo que a mejorar la capacidad competitiva del país en el contexto del mercado internacional. Esta competitividad no se reduce a la competitividad de los productos elaborados en el país ni a la calidad de los servicios que aquí se prestan a escala comercial. Involucra también la competitividad de la fuerza laboral ("capital humano"), en la medida que esta es considerada de esencial importancia como factor que favorece la atracción de inversión extranjera directa.

En la misma línea de la perspectiva planteada por el PREALC, a este respecto, Barrón y Rodríguez del Castillo (2017) señalan lo siguiente:

Si bien es cierto que es indispensable la formación de jóvenes con habilidades y aptitudes para responder satisfactoriamente a una

sociedad y a un mercado laboral, es prioridad formarlos con habilidades y aptitudes que les brinden mayores oportunidades para decidir sobre la mejor forma de vida. (p. 106).

Pertinencia y calidad de la educación no pueden quedar subsumidas de manera unilateral a una dimensión instrumental y utilitarista de las finalidades de la educación. Tampoco acerca de la formación que debe impartirse ni de la forma en que dicha labor debe llevarse a cabo (PREALC, 2007). Según el sistema educativo coloque su proyecto de formación en la línea de uno u otro sentido de la pertinencia y de la calidad de la educación, estas decisiones dependerán, en último término, de la naturaleza del proyecto de sociedad al que la educación se espera que contribuya a construir y a dar soporte.

En las finalidades de la educación, la indiferencia con respecto a lo que la sociedad ha de ser en su proyección de futuro no existe. Habrá sistemas educativos que, desde luego, buscarán impulsar proyectos educativos orientados a construir una sociedad basada en las lógicas del mercado (la competitividad, el emprendedurismo, la flexibilidad laboral); habrá otros que buscarán construir una sociedad basada en la solidaridad y la justicia social; dos visiones de sociedad que difieren de manera sustancial en sus fundamentos ontológicos, epistémicos y axiológicos. Cada proyecto educativo tiene en su base y como punto de partida, una determinada proyección de sociedad futura.

Desde la perspectiva del derecho humano a la educación, en la medida que el cumplimiento de este derecho involucra una interrelación con los demás derechos humanos y que, en particular, contribuye a generar condiciones y a potenciar capacidades para el logro de esos derechos, la visión de sociedad que la educación está convocada a asumir es aquella en la que, de manera institucional y a escala de las prácticas sociales y culturales, se garanticen, especialmente, los principios de no discriminación (de cualquier índole que esta sea), respeto por las diferencias (culturales, étnicas, religiosas, de género, nacionalidad y otras), igualdad de oportunidades y de trato, solidaridad, libertad, democracia y justicia social.

La perspectiva del derecho humano a la educación, a tal efecto, involucra que, además del establecimiento de leyes y de la creación de programas e instrumentos para hacerle cumplir, de lo que se trata es de avanzar hacia una sociedad en la que nadie tenga que afrontar la negación de sus derechos, la inequidad ni la injusticia social; una sociedad en la que cada quien sea consciente de sus derechos y libertades, así como de la responsabilidad

compartida que se tiene por contribuir con el bienestar común de la sociedad y con la salvaguarda de la dignidad humana.

El estado que presentan los indicadores de proceso y de resultados expuestos en lo que antecede responde a múltiples factores: socioeconómicos, culturales, pedagógico/didácticos, desempeño docente, localización de los centros educativos (zona rural, barrios marginales), infraestructura, disposición de equipo y material didáctico, por mencionar los que quizá sean más concretamente visibles. Son los indicadores tradicionales que, tanto el MEP como el INEC, Mideplan y el Programa Estado de la Nación, utilizan para realizar las mediciones sobre el estado de la educación en el país. En dicho conjunto de indicadores, el factor de la pertinencia de la educación (oferta educativa, estructura curricular) no ha sido hasta ahora considerado como un posible indicador que podría dar cuenta de los resultados deficitarios e insatisfactorios que presenta el estado actual de la educación en el sistema educativo costarricense.

Evaluar la pertinencia del proyecto educativo y de la estructura curricular es indispensable, si lo que se busca es que la educación sea significativa y tome en cuenta las realidades contextuales de cada región geográfica y de las distintas poblaciones estudiantiles. Las expectativas de educación que puedan existir en cada contexto geográfico, demográfico y sociocultural, no pueden ser asumidas en abstracto, como si todas las personas tuvieran las mismas disposiciones e intereses de aprendizaje. No se trata de desestimar las adecuaciones pedagógico/didácticas, siempre necesarias y de importancia indiscutible. Sin embargo, la pertinencia de la educación no se reduce a esas adecuaciones, que por lo general son de carácter instrumental, independientemente del tipo de intervención que ellas involucren. La dimensión sustantiva de la pertinencia de la educación está situada en el plan de estudios y en el significado que los contenidos curriculares puedan, de manera efectiva, alcanzar a tener en su plasmación situada y contextual.

Consideraciones finales

La promulgación de leyes, elaboración de política pública y creación de programas, durante el último cuarto de siglo, han representado acciones claras en procura de garantizar el derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense. Se trata de acciones necesarias, pertinentes y relevantes, cuando se aspira a asegurar que toda la población cuente con el justo derecho a recibir educación y a recibir una educación de calidad.

No obstante, de conformidad con los resultados que presentan los diferentes indicadores considerados en el análisis anterior, quedan develadas varias de las principales limitaciones que persisten en el sistema educativo nacional para dar cumplimiento al referido derecho. Queda claro que el cumplimiento del derecho humano a la educación no se logra con la sola existencia de instrumentos jurídicos y programas dirigidos a favorecer la dotación de oferta educativa para toda la población estudiantil: educación de calidad, con equidad, inclusiva y pertinente. Se trata de una labor continua y permanente que requiere, además, ser evaluada de manera sistemática, tanto en la ejecución y resultados de las acciones desplegadas como en las repercusiones que estas acciones tengan para la mejora presente y futura del bienestar colectivo de la sociedad en general.

No se trata, por tanto, de llevar a cabo una labor de contención que busque poner barreras a la profundización de las situaciones en las que el derecho humano a la educación se esté viendo coartado, obstruido o negado. Tal como propone la teoría del desarrollo de capacidades de A. Sen, de lo que se trata es de poner en acción institucional y multisectorial estrategias que hagan del derecho a la educación un enfoque prospectivo, a partir del cual y por medio de la educación, se puedan fortalecer y profundizar los demás derechos humanos. El derecho humano a la educación ha de consistir, entonces, en el desarrollo de una educación que favorezca el desarrollo de las potencialidades objetivas y subjetivas que cada persona posee, en términos de avanzar hacia una sociedad de justicia social, de ampliación y profundización de la institucionalidad de la democracia y donde la principal finalidad sea generar condiciones para la libertad y la dignidad humana.

Las estadísticas analizadas en el presente trabajo reflejan una realidad en la que puede decirse que, ni siquiera en el plano de la contención, el derecho humano a la educación se ha podido asegurar en Costa Rica. En un marco jurídico y de políticas y programas como el que hoy existe en el país, son evidentes las dificultades para hacer cumplir los derechos

humanos y, en su caso, el derecho humano a la educación. Los indicadores analizados muestran avances relativos en cobertura y matriculación, pero sus alcances son limitados en los aspectos que conciernen al aprendizaje, los rendimientos escolares y la permanencia en el sistema educativo. Sin duda, también reflejan una situación en la que cabe plantearse inquietudes respecto a la pertinencia y la calidad de la educación.

En este último aspecto, conforme la política educativa insiste en desarrollar un proyecto educativo cuya estructura curricular es homogénea –la misma para todas las poblaciones estudiantiles–, que involucra además unos códigos de cultura y de saber hacer muy probablemente ajenos o poco pertinentes a las necesidades, identidades e intereses de diversas poblaciones estudiantiles y comunidades, es lógico esperar como respuesta la indiferencia, la desmotivación e, incluso, el rechazo por parte de dichas poblaciones. El estado que presentan los indicadores referidos en el párrafo anterior no se atiende sino consolidando aún más la misma propuesta curricular, algo en lo que ha venido a incidir sobremanera la adopción de las evaluaciones PISA de la OCDE y las del LLECE de la OREALC/UNESCO.

Estas pruebas hacen énfasis en los aspectos cognitivos y técnico/instrumentales de los aprendizajes, dejando de lado otros aspectos fundamentales y quizá de mayor importancia, como son la formación para el fortalecimiento de la cultura y de las culturas, la educación en derechos humanos y para el desarrollo de capacidades conducentes a una participación ciudadana activa y a la construcción de ciudadanía, a partir de una sólida perspectiva de valores democráticos y humanistas. En estos aspectos sustantivos de la educación, cuya formulación está presente en las políticas educativas costarricenses, no obstante, nunca son tomados en cuenta a la hora de realizar las evaluaciones de desempeño y logros del sistema educativo. Es lo que el PREALC (2007) conceptualiza como el “reduccionismo instrumental” en el que cae el enfoque de la calidad de la educación, el cual:

[...] supone limitar la calidad a aquellos aspectos mensurables mediante pruebas estandarizadas, olvidando aprendizajes de vital importancia que difícilmente pueden evaluarse con estos instrumentos como, por ejemplo, la creatividad, la resolución de conflictos o el cuidado del medio ambiente, entre otras. (p. 26).

Otra dimensión por considerar es el papel que juegan los programas de atención a las poblaciones y sectores estudiantiles en situación de pobreza, pobreza extrema, exclusión y vulnerabilización social y económica. Según lo expuesto en el acápite anterior, programas como Avancemos, Fo-

nabe, transporte estudiantil y comedores escolares, representan iniciativas importantes en sí mismas, pero que están afectadas por problemas de gestión que entorpecen el logro de sus objetivos y que impiden la obtención de resultados satisfactorios. Una de las deficiencias más sensible consiste en que la distribución de los apoyos que estos programas brindan se basa en protocolos de aplicación estandarizada, que no toman en cuenta las distintas características de necesidad que afectan a las poblaciones destinatarias, según sus específicas condiciones contextuales, de ubicación geográfica y de disponibilidad o carencia de recursos.

Un factor de especial importancia a tener en consideración es la cultura de acceso a los servicios públicos, la cual, por ejemplo, no es la misma en la zona rural que en la urbana y tampoco entre los distintos sectores sociales. En este sentido, una opción de sentido común es proporcionar capacitación in situ, contextualizada, que sensibilice al personal a cargo de la gestión de estos programas para que pueda proporcionar un servicio adecuado y los apoyos lleguen a las poblaciones y sectores estudiantiles que los necesitan. Este personal debe contar con una capacitación que le permita tener una visión de su labor más allá de las tareas estrictamente técnicas. En particular, debe contar con conocimientos en derechos humanos y tener desarrollada, no solo la sensibilidad social que implica una labor como la suya, sino reconocer también la importancia crucial que esos recursos tienen como instrumento para combatir los diversos factores que dificultan el disfrute del derecho humano a la educación.

La gestión de los programas exhibe fallas de coordinación, sobre todo en aquellos que operan en vinculación interinstitucional. Así sucede con Avancemos, FONABE y PROMECUM. Dada la naturaleza de interdependencia e interrelación que, como uno de sus principios define a los derechos humanos, todo programa (o al menos la mayoría) requieren ser ejecutados en vinculación interinstitucional. El derecho a la educación involucra el derecho a la salud (física y mental); la protección contra la inseguridad social y la violencia escolar e intrafamiliar; garantizar la no discriminación por razones de género, étnicas, culturales y de condición física; el acceso a los bienes de la cultura y a la sana diversión. No se puede concebir a los programas como simples instrumentos técnicos que funcionan en un plano de objetividad, abstraído de todas estas situaciones y necesidades. Ellos deben servir no solo para prestar un servicio en específico, sino también para que a través de ese servicio se puedan atender todo el conjunto de factores que inciden en la existencia de situaciones como las referidas.

Por otra parte, la gestión de los centros educativos también amerita desarrollar un desempeño dirigido con claridad a promover y construir una cultura de los derechos humanos en la educación. De manera específica, una estrategia necesaria es brindar información a las familias y a la comunidad, por medio de actividades de capacitación y de reflexión acerca del estado de los derechos humanos a nivel local y de lo que estos significan para la convivencia social, la participación ciudadana y la mejora del bienestar común. Es importante que se sepa y se entienda que, por ejemplo, en materia de los esfuerzos institucionales que se realizan, los programas de apoyo como Avancemos o las becas del Fonabe, al tiempo que responden al interés por respetar y hacer cumplir el derecho humano a la educación, también han de ser valorados como una oportunidad para construir cultura de solidaridad, tolerancia y respeto en los centros educativos, la comunidad y la sociedad en general. Estas constituyen capacidades que la educación puede en gran medida contribuir a propiciar y desarrollar en la comunidad, al tiempo que también lo hace como parte sustantiva de los procesos educativos.

En tal sentido, debe promoverse también la participación de las familias y las organizaciones de la comunidad en la gestión de los centros educativos, algo que ha sido reiterado en la política pública, pero que en la práctica común es no lograrlo. Las organizaciones de la comunidad es importante que se hagan cargo de cuidar el cumplimiento del derecho humano a la educación y de los derechos humanos en general, de manera que las situaciones que los afecten o limiten sean atendidas y corregidas mediante la acción ciudadana organizada. La verificación de cumplimiento de los derechos no debe ser vista como una acción pasiva ni reactiva. Debe asumirse de manera proactiva y prospectiva, en búsqueda de establecer las condiciones necesarias para avanzar de manera continua y sistemática en la consolidación y mejora de los derechos.

La observancia y la validación del derecho humano a la educación representa una tarea que, por muchas décadas, no permitirá vislumbrar en qué momento llegará a su término. Posiblemente nunca. Las sociedades del mundo actual están siendo regidas por esquemas económicos y sistemas institucionales poco propicios para el cumplimiento concreto de los derechos humanos. Estos escenarios contextuales más bien accionan en contra de las rutas de acción política, social y cultural que involucra la construcción de capacidades y condiciones para avanzar hacia esos deseados horizontes. Para quienes aspiran a la dignidad humana, la libertad y la justicia social, es imperativo continuar desarrollando esta gran tarea, por el bienestar actual de la humanidad y por el mundo que habitarán las nuevas y futuras generaciones.

Agradecimientos

–A María Fernanda Espinoza Cruz, por haber tenido la disposición de colaborar con la lectura crítica y la discusión sobre las finalidades de este texto, así como por la revisión respecto de la pertinencia de los aspectos en él considerados.

–A María Cecilia Díaz-Soucy, por el acompañamiento dado al proceso de investigación que da como resultado este documento, así como por la gentileza de prestarme colaboración sistemática en diversos aspectos durante el curso de desarrollo de la investigación.

–A Melissa Valverde Hernández, por su atenta colaboración en la búsqueda y organización de información estadística y por las recomendaciones realizadas para el manejo e interpretación de dicha información.

–A las académicas e investigadoras del Instituto de Investigación en Educación (INIE): Alejandrina Mata Segreda, Teresita Cordero Cordero y Lupita Chaves Salas, quienes con sus evaluaciones a la versión preliminar del texto me proporcionaron observaciones críticas, comentarios, recomendaciones y sugerencias altamente significativas para la mejora, corrección y precisión conceptual, epistémica y de organización de este documento.

Referencias bibliográficas

- ACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf
- Araujo, Gilbert. (2003). I. Artículos de doctrina. La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica. *Ius et Praxis*, vol. 9, núm. 1. Talca, Chile: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Talca. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100005
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unicef.org/ecuador/ocumentos_2.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). *Un mundo apropiado para los niños y las niñas*. Nueva York: UNICEF. Recuperado de: [https://www.unicef.org/lac/Un_mundo_apropiado_para_los_ninos_y_las_ninas\(2\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Un_mundo_apropiado_para_los_ninos_y_las_ninas(2).pdf)
- Asamblea Legislativa. (1976). *Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/leyes/355-ley-de-creacion-del-centro-nacional-para-el-desarrollo-de-la-mujer-y-la-familia-5988/file>
- Asamblea Legislativa. (1990). *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/873/Ley%20No.7142.pdf>
- Asamblea Legislativa. (1992). *Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República*. San José: Asamblea Legislativa
- Asamblea Legislativa. (1996). *Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/costa_rica_ley_nro_7648_1996.pdf

- Asamblea Legislativa. (1998). *Código de la Niñez y la Adolescencia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigodelaninez.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2011). *Proyecto de Ley. Reformas urgentes para fortalecer la Ley No. 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/2011/PROYECTO/PROYECTO-18283.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. San José: Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Barrón Tirado, Concepción y Laura Rodríguez del Castillo. (2017). El currículum de educación secundaria en Costa Rica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 22, núm. 72, p. 89/108. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v22n72/1405-6666-rmie-22-72-00089.pdf>
- Consejo Superior de Educación (1994). *Política Educativa hacia el Siglo XXI*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: <file:///D:/4/politicaeducativasigloXXI.pdf>
- Consejo Superior de Educación. (2008). *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: <http://www.mep.go.cr/educatico/el-centro-educativo-de-calidad-como-eje-de-la-educacion-costarricense>
- Cordero Cordero, Teresita y Vilma Leandro Zúñiga (comp.). (2017). *Miradas múltiples: psicología escolar en las escuelas de atención prioritaria en el sistema educativo público costarricense*. San José: INIE. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/T_Cordero/publication/318350684_Miradas_multiples_psicologia_escolar_en_las_escuelas_de_atencion_prioritaria_en_el_sistema_educativo_publico_costarricense/links/5965146f0f7e9b2a367cda3f/Miradas-multiples-psicologia-escolar-en-las-escuelas-de-atencion-prioritaria-en-el-sistema-educativo-publico-costarricense.pdf?origin=publication_detail

- Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad/Ministerio de Educación Pública. (2018). ¿Qué es PISA? Recuperado de: <http://www.dgec.mep.go.cr/deac/pisa/que-es-pisa>
- Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad/Ministerio de Educación Pública. (2018). Evaluaciones Internacionales LLECE. Recuperado de: <http://www.dgec.mep.go.cr/evaluaciones-internacionales-llece>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>
- Foro Mundial sobre la Educación. (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_spa
- Francis Salazar, Susan. (2010). La estructura curricular en la secundaria costarricense (tercer ciclo y el ciclo diversificado): características principales y desafíos. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/crc_-_informe_de_estructura_curricular_secundaria.pdf
- IMAS. (s.f.). AVANCEMOS. Recuperado de: <http://www.imas.go.cr/beneficios/avancemos>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s.f.). *Estadísticas demográficas. 2011-2050. Proyecciones nacionales. Población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/ocumento/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017^a). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017^b). *Encuesta Nacional de Hogares. Resultados generales. Julio 2017*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/ocumentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>

- López Porras, Yesenia. (2009). *Alcances de PROMECUM en relación con las condiciones de vida de personas egresadas de las escuelas Manuel Belgrano, Cacique Guarco y Las Letras: Estudio de casos*. San Pedro de Montes de Oca: Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2009-05.pdf>
- Maturana, Humberto. (1997). *La objetividad. Un argumento para obligar*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
- MEP. (2012). *Abandono escolar en la secundaria: estudio de línea de base para los 100 centros educativos del ProEDUCA 2012/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. San José: UNICEF. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/sites/default/files/proyectosprogramas/informeproeduca_final.pdf
- MEP. (2013). *La educación, un derecho de todos y todas: Compendio de normas acerca del derecho a la educación de la población migrante y refugiada*. San José: MEP. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9444.pdf>
- MEP. (2016). *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente*. San José: MEP. Recuperado de: http://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2016/fichas/Ficha%20descriptiva%20MEP-PANEA%20Comedores%20Escolares%202016.pdf
- MEP. (2017a). *Especialidades en la educación técnica, curso lectivo 2017*. San José: MEP. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/13_17.pdf
- MEP. (2017b). *Indicadores del sistema educativo costarricense*. San José: MEP. Recuperado de: https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/indicadores.pdf
- MEP. (2017c). *Menores de edad que estudian y trabajan, o abandonaron los estudios por motivos de trabajo, curso lectivo 2017*. San José: MEP. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/14_17.pdf
- Ministerio de Educación Pública. (2015). *Educar para una Nueva Ciudadanía. Fundamentación Pedagógica de la Transformación Curricular*. San José: Ministerio de Educación Pública.

- MEP. (2018). Centro Integrado de Educación de Adultos. San José: MEP. Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/yo-me-apunto/cindea>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. San José: MIDEPLAN. Recuperado de: <http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/1591/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora%5B1%5D.501.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Índice de Desarrollo Social 2017*. San José: MIDEPLAN. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1872>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (s. f.). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario*. San José: Mideplan. Recuperado de: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC_BylVRHGgrA
- Naciones Unidas. (1959). *Declaración de los derechos del niño*. Sevilla: Observatorio de la Infancia en Andalucía. Recuperado de: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/33_d_DeclaracionDerechosNino.pdf
- Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Ginebra: ACNUDH. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/ContactUs.aspx>
- Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Nussbaum, Martha C. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Madrid: Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/103459346/Nussbaum-Martha-Las-Fronteras-de-La-Justicia>
- Nussbaum, Martha C. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/260882323/Crear-Capacidades-Martha-Nussbaum>

- Oviedo, Luis Ángel. (2010). Los programas de equidad en la educación costarricense. En: Programa Estado de la Nación. (2010). *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Oviedo_2010_programas_equidad.pdf
- Patronato Nacional de la Infancia. (1998). ¿Qué es el PANI?. En línea: <https://www.pani.go.cr/sobre-el-pani/que-es-el-pani>
- Popkewitz, Thomas S. (1997). *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. La Coruña/Madrid: Fundación Paideia/Ediciones Morata.
- PRELAC. (2007). *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Presidencia de la República. (2009). *Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos*. San José: Casa Presidencial. Recuperado de: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/crc_-_programa_transporte_estudiantil_.pdf
- Programa Estado de la Nación. (2017a). *Compendio Indicadores Educativos*. San José: PEN. Recuperado de: <https://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-index#educacion>
- Programa Estado de la Nación. (2017b). *Sexto Informe Estado de la Educación*. San José: PEN. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2017/>
- Retana Padilla, Carlos. (2010). Currículo de la Educación Media Costarricense de 1950 a 2010. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Retana_2010_Curriculo_Educacion_Media.pdf
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/296886548/Amartya-Sen-Desarrollo-y-Libertad>
- Trejos, Juan Diego y Dagoberto Murillo. (2012). El índice de oportunidades educativas. Un indicador resumen de la equidad en la educación. En: Programa Estado de la Nación. (2012). *Cuarto Informe del Estado de la Educación*. San José: PEN. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Trejos_Murillo_2012_Indice_Oportunidades_Educativas.pdf

or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/trejos-y-murillo-indice-oportunidades.pdf

UNESCO. (2003). *Educación para los derechos humanos*. París: UNESCO.

UNESCO. (2016). Derecho a la educación: principios fundamentales. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/normative-action/fundamental-principles/>

