



**UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA**

Luis Muñoz Varela

María Cecilia Díaz

**IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE**

PRINCIPIOS, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

*Instituto de Investigación en Educación
Universidad de Costa Rica*



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

INIE

Instituto de
Investigación en
Educación

371.426 Muñoz Varela, Luis

M971a

Igualdad de oportunidades en el sistema educativo costarricense. Principios, estrategias y resultados. / Luis Muñoz Varela, María Cecilia Díaz-Soucy. -- 1a. edición -- San José, Costa Rica : INIE, 2021.

1 recurso en línea (118 páginas); PDF; 877 kb. - (Colección Yigüirro)

Formato de acceso: World Wide Web

ISBN 978-9968-527-56-9

1. EDUCACIÓN - COSTA RICA 2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
3. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA 4. DERECHO A LA EDUCACIÓN. I. Díaz-Soucy,
María Cecilia, coautor. II. Título. III. Serie.

RVB/672

Comité Editorial

Silvia Camacho Calvo

Alicia Vargas Porras

San José, Costa Rica.
2021.

Tabla de contenido

Presentación.....	6
Introducción.....	9
I. Marco Teórico.....	12
II. Objetivo General.....	36
III. Metodología.....	36
IV. Indicadores.....	40
V. Resultados.....	44
Consideraciones finales.....	106
Referencias bibliográficas.....	111

Igualdad de oportunidades en el sistema educativo costarricense

Principios, estrategias y resultados

LUIS MUÑOZ VARELA³

MARÍA CECILIA DÍAZ-SOUCY⁴

3 Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica. C.e.: luis.munoz@ucr.ac.cr

4 Escuela de Administración Educativa, Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica. C.e.: ceciliadiazsoucy@gmail.com

Presentación

El presente documento expone los resultados de una investigación llevada a cabo entre los años 2018 y 2019, en el marco de las actividades académicas del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED) del Instituto de Investigación en Educación (INIE) de la Universidad de Costa Rica. La investigación consiste en un análisis acerca de la situación que, en la actualidad, presenta la igualdad de oportunidades en el sistema educativo costarricense.

Desde la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, promulgada por el Consejo Superior de Educación (CSE) en 1994, el principio de la igualdad de oportunidades en la educación pasó a tener una referencia central y a estar presente de manera recurrente en todos los demás documentos de política educativa promulgados a partir de aquel momento: a) *El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense* (2008), b) *Educación para una Nueva Ciudadanía* (2015) y c) *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad* (2016).

Para llevar a cabo la investigación se ha hecho estudio de distintas declaraciones de conferencias mundiales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),

del Foro Mundial sobre la Educación y del Programa Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO. Tal como es requisito de rigor en una investigación como esta, se ha tenido también como fuente de información central los cuatro documentos de la política educativa costarricense indicados en el párrafo anterior. Como complemento al estudio de esta documentación, se consultaron además diversas publicaciones relativas al planteamiento de la igualdad de oportunidades en la educación, tanto de carácter teórico como de resultados de investigación especializada.

¿Cuáles han sido las principales acciones impulsadas por el sistema educativo costarricense para asegurar y garantizar la igualdad de oportunidades en el país? ¿En qué medida estas acciones han contribuido a mejorar las condiciones para el logro de la igualdad o, al menos, para reducir las magnitudes de las desigualdades existentes? Estas son las principales cuestiones a las que esta investigación busca dar dilucidación.

Además de la documentación estudiada, la investigación se basa en el análisis de información estadística que proporcionan fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Programa Estado de la Nación. Se ha estudiado también la propuesta de indicadores para evaluar los estados de situación sobre la igualdad de oportunidades en la educación que, en 2015, formuló el Foro Mundial sobre la Educación, en relación con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.”

Asimismo, en procura de contar con una visión de contexto estructural acerca de las posibilidades que existen en Costa Rica para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en la educación y la conclusión satisfactoria de los estudios, se analizan estadísticas relacionadas con los ingresos de los hogares y con el coeficiente de Gini. La igualdad de oportunidades, además de las condiciones (programas) que el Estado y el sistema educativo establecen para asegurarla, de igual manera está sustantivamente vinculada a las condiciones socioeconómicas de los hogares.

Es pertinente indicar que esta investigación tiene como antecedente y viene a ser complemento de un trabajo realizado anteriormente, en los años 2017 y 2018, cuyos resultados se encuentran publicados en el documento: *El derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense: estado de la cuestión*; una publicación del INIE.

Introducción

Asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, universalizar la matriculación en la primaria y extenderla a la preescolar y la secundaria es un propósito declarado en las políticas educativas de Costa Rica desde la Política Educativa hacia el Siglo XXI (1994); políticas que, además, tienen como telón de fondo y son reflejo de las más importantes declaraciones mundiales emitidas por la UNESCO a partir de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990) y por el Foro Mundial sobre la Educación.

Tanto las políticas educativas nacionales cuanto las referidas declaraciones de la UNESCO reiteran en señalar que, en la actualidad, en el marco de una economía basada predominantemente en la incorporación de ciencia y tecnología a la base de la estructura productiva, emerge la exigencia de que la sociedad cuente con cada vez mayores niveles de formación educativa que permitan afrontar los desafíos de la productividad y del desarrollo económico. Los países y los sistemas educativos, en un contexto tal, están obligados a desarrollar capacidades para la competitividad, la innovación, el emprendedurismo y la flexibilidad de los perfiles laborales requerida para adaptarse a los cambios que acontecen en el mercado de trabajo, resultado esto, a su vez, de las continuas transformaciones que, en la actualidad, determinan la naturaleza de los procesos técnicos y tecnológicos de las actividades económico/productivas.

En razón de lo anterior, según subraya el Foro Mundial sobre la Educación (2015), para avanzar en el cumplimiento de las referidas finalidades ha de reconocerse que, en los distintos países y en unos más que en otros, las desigualdades sociales estructurales existentes representan serias limitaciones e implican la necesidad

de compromisos firmes por parte de los gobiernos y de los sistemas educativos nacionales, para asegurar y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y la conclusión satisfactoria de los estudios.

Costa Rica no es la excepción. Las desigualdades sociales estructurales constituyen una realidad que afecta a una importante proporción de las familias costarricenses, con las consecuentes repercusiones en lo que concierne a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación. Pero tampoco se trata únicamente de la desigualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los servicios educativos y a su aprovechamiento óptimo. Se trata, también, de la desigualdad en cuanto al acceso a una educación pertinente y de calidad. Además de las carencias materiales que limitan la asistencia a las aulas y la permanencia en ellas, una educación pertinente y de calidad es también cada vez más difícil de acceder para diversos sectores sociales y, en especial, para aquellos que se encuentran en condición de desigualdad social estructural.

Ante una realidad como la indicada, el sistema educativo costarricense no ha sido omiso en reconocerla y ha dispuesto dedicar esfuerzos importantes, sobre todo a escala de impulsar acciones programáticas basadas en la facilitación de recursos de asistencia social, con la finalidad de brindar educación a toda la población del país, incluyendo a las personas jóvenes y adultas y también a las poblaciones inmigrantes. Se asume por principio de partida el requerimiento de que todas las personas en la sociedad deben contar con al menos las habilidades instrumentales y los conocimientos básicos necesarios para participar de manera activa en la vida productiva y económica del país. De estos requerimientos emerge el imperativo de asegurar la igualdad de oportunidades en la cobertura y el acceso a la educación. Las acciones emprendidas

buscan identificar las necesidades existentes, a fin de crear y fortalecer los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de oportunidades, la equidad y la inclusión, así como establecer las condiciones para proporcionar una “educación de calidad para todos” (Consejo Superior de Educación, 2008).

En la perspectiva de las políticas educativas nacionales, la igualdad de oportunidades y su facilitación responde a la finalidad de que, a la vez, la educación ha de servir como un medio que contribuya a generar “nuevas oportunidades para el ascenso y la convivencia social armónica” (Consejo Superior de Educación, 2008, p. 12). Esta es una de las principales finalidades en las que se funda el imperativo por proporcionar educación de calidad a toda la población estudiantil del país; la ampliación de las oportunidades y la puesta en acceso a una educación de calidad que contribuya al logro del ascenso social y de una “convivencia social armónica”.

I. MARCO TEÓRICO

1.1. *Sobre el concepto*

La igualdad de oportunidades en el acceso a la educación se ha convertido durante los últimos años en una declaración axiomática, tanto en el discurso de las políticas educativas nacionales como en declaraciones promulgadas en foros y conferencias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Desde la *Declaración* de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990), se puso el acento en subrayar la existencia en el mundo de diversas realidades de discriminación en la cobertura y el acceso a la educación. Factores económicos, pobreza, sistemas tributarios y redistributivos injustos e insolidarios, conflictos bélicos, discriminación por razones de raza, género, edad, etnia, cultura y otros, todos estas, señala la *Declaración*, representan realidades que obstruyen, limitan y niegan el acceso a la educación, a la vez que socavan la posibilidad de que los países desarrollen las capacidades requeridas para la construcción de oportunidades y condiciones de bienestar y justicia social para toda la población.

La educación es fundamental en los esfuerzos que los países realizan en búsqueda del bienestar común y la justicia social. Es por medio de ella que las sociedades pueden aprovechar las potencialidades de que disponen en todos los ámbitos del quehacer humano (económico, productivo, social, político, cultural), para ponerlas al servicio del bien común y crear bases para la justicia social. En la *Declaración* de Jomtien, la constatación de las profundas desigualdades existentes en la facilitación de los servicios educativos condujo a declarar que, como tarea y misión impostergable para

los países, está el proporcionar y garantizar el acceso universal a la educación, cuando menos en los niveles que corresponden a la educación básica. La *Declaración* incluye un llamado a prestar atención prioritaria y urgente a las colectividades y sectores sociales que afrontan desigualdad y que se encuentran en grave situación de vulnerabilidad:

[...] los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan, las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, 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)

La perspectiva de fondo que da lugar a estas preocupaciones está cifrada por el actual contexto de la economía globalizada, basada en sistemas económico/productivos en los que la educación pasa a jugar un renovado papel central, en la medida que, en la actualidad, los países requieren incrementar las capacidades disponibles en materia de contingentes laborales con las mejores calificaciones posibles que les permita competir “con éxito” en el mercado transnacional. En ese contexto, asegurar un acceso amplio a la educación es imperativo para todos los países del mundo y, en su lugar, la pertinencia de la educación y de los sistemas educativos ha de estar enfocada, según se subraya, en “adaptarse a los mercados laborales en rápida evolución” y a “los avances tecnológicos”. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 26). Asimismo, para ser pertinente, la educación ha de tomar en cuenta también diversas realidades que, de manera concomitante, vienen implicadas como parte de los procesos económicos, sociales y políticos generados por la globalización y los desarrollos tecnológicos:

[...] la urbanización, la migración, la inestabilidad política, la degradación ambiental, los riesgos y desastres naturales, la competencia por los recursos naturales, los desafíos demográficos, el aumento del desempleo en el mundo, la persistencia de la pobreza, la desigualdad creciente y las amenazas cada vez mayores a la paz y la seguridad. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 25).

Emerge la preocupación por proveer una educación de calidad y por elevar los índices de la educación de calidad. La educación de calidad es valorada como requisito básico para mejorar las condiciones que conduzcan a contar con una fuerza laboral bien capacitada, que se haga cargo de atender los procesos económico/productivos de la economía globalizada. En el marco de la globalización económica, la inversión extranjera directa (IED) ha pasado a representar una de las estrategias centrales de los esquemas de desarrollo económico adoptados en prácticamente todos los países. Esto implica que, en cada uno de ellos, en la medida que aspire a participar de manera activa de la economía globalizada, se está en la necesidad de hacer todos los esfuerzos posibles por procurar educación de calidad a toda la población. De lo contrario, se correrá el riesgo de quedar al margen de los beneficios que puedan proveer los flujos de los intercambios comerciales, así como también del interés que puedan tener las empresas transnacionales de IED por realizar inversiones en ellos.

Esta es la agenda definida por la UNESCO para posicionar la educación de calidad en perspectiva de asegurar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de las trayectorias escolares, al menos hasta cumplir con los niveles de la educación básica: 10 años como mínimo de escolaridad, incluyendo un año de preescolar. Al tiempo que los países necesitan elevar el potencial de productividad

y competitividad con que cuentan, también la educación ha de servir como un instrumento que contribuya a la reducción de la pobreza, la inequidad y la desigualdad social. “La educación desempeña un papel clave para erradicar la pobreza, ya que ayuda a las personas a conseguir trabajo decente, incrementa sus ingresos y genera una mayor productividad que sirve de motor para el desarrollo económico” (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 27).

Por otra parte, las nuevas dinámicas económico/productivas traen vertebrada la emergencia de situaciones estructurales que, en el tanto persistan las realidades de la desigualdad en el acceso a la educación y a una educación de calidad, acarrearán repercusiones negativas para aquellos sectores sociales que, por razones de distinta índole, se encuentran en condiciones de desventaja o en la periferia de la cobertura de los sistemas y de los servicios educativos. Es preciso que los países atiendan las situaciones de pobreza y resuelvan las desigualdades sociales estructurales existentes, a la vez que prevengan las que podrían incrementarse por razones de bajos niveles educativos, así como por una educación de baja calidad que limita las posibilidades de acceder al empleo y que restringe las condiciones para el logro del bienestar y el disfrute de una vida digna.

Todas las personas, sea cual sea su sexo, edad, raza, color, origen étnico, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, así como las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas y los niños y jóvenes, en particular los que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de otro tipo, deben tener acceso a una educación de calidad inclusiva y equitativa y oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 25)

Tal como se puede observar, de lo que se trata es de proveer educación de calidad y asegurar la igualdad de oportunidades para todas las diferentes poblaciones y sectores estudiantiles, sin distinción de ninguna naturaleza respecto de la condición de identidad sociocultural, étnica, de género y otras que caracterizan la diversidad de la condición humana en la sociedad.

1.1.1. Sobre la necesidad de habilitar el derecho

En la perspectiva de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso universal a la educación, el Foro Mundial sobre la Educación (2015) hace énfasis en la indicación de que la educación “***es un derecho humano fundamental y un derecho habilitador***” (p. 28)³. ¿Qué significa esto? Según indica la UNESCO (2019), el concepto de derecho humano a la educación involucra los siguientes 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**⁴. Estos cuatro principios, según los términos que les definen, están interrelacionados y el cumplimiento de cada uno de ellos involucra necesariamente el cumplimiento de los demás. Para hacer efectivo el derecho a la educación:

[...] los países deben garantizar un acceso universal e igualitario a una educación y un aprendizaje inclusivos y equitativos de calidad, que deberán ser gratuitos y obligatorios, sin dejar a nadie rezagado. La educación deberá tener por finalidad el desarrollo pleno de la personalidad humana y promover el entendimiento mutuo, la tolerancia, la amistad y la paz. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 28)

3 En negrita cursiva en el texto original

4 En negrita en el texto original

Respecto al principio de **igualdad de oportunidades y de trato**, este queda dispuesto en la Convención sobre la Discriminación en Educación (aprobada por Naciones Unidas en 1960), siendo después reafirmado en la Convención sobre los Derechos del Niño, promulgada por Naciones Unidas en 1989. En la primera de estas Convenciones, los países que la suscriben:

[...] acuerdan aplicar medidas inmediatas para eliminar cualquier discriminación en la esfera de la enseñanza, por ejemplo, la abrogación o modificación de sus textos legales existentes, la prohibición de diferencias de trato o de restricciones en áreas determinadas. Asimismo, tienen la obligación explícita de promover mediante métodos adecuados la igualdad de oportunidades y de trato en la enseñanza (UNESCO, 1995, p. 13).

La igualdad de oportunidades y de trato se encuentra íntimamente vertebrada al principio de **acceso universal a la educación**. La relación entre ambos principios es de determinación mutua y recíproca. Tanto en la *Declaración* de Jomtien como, posteriormente, en el *Marco de Acción de Dakar*, aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, 2000), todos los referidos principios se encuentran planteados como componentes esenciales que los países deben adoptar en las políticas, los programas, los planes de estudio y la prestación en general de los servicios educativos. En el segundo de estos dos documentos, además de reiterar los compromisos adquiridos en la *Declaración* de 1990, se incluyen también indicaciones acerca de las finalidades centrales que deben orientar a la educación:

[...] todos los años, jóvenes y adultos, en su condición de seres humanos tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje en la acepción

más noble y más plena del término, una educación que comprenda aprender a asimilar conocimientos, a hacer, a vivir con los demás y a ser. (Foro Mundial sobre la Educación para Todos, 2000, p. 8)

Educación para el desarrollo de las capacidades que permitan a las personas llevar una vida digna en todas las dimensiones de la actividad humana (productiva, económica, política, social, cultural) es un requisito indispensable para fortalecer y ampliar la institucionalidad de la democracia y para mejorar las condiciones de la convivencia y la justicia social.

En términos de propuesta programática, en América Latina, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) coloca en contexto estructural el análisis de las desigualdades sociales existentes en los países de la región. Recalca en la necesidad de atender y resolver las desigualdades que se producen en la educación y en los sistemas educativos, en la medida que tales desigualdades representan obstáculos que impiden superar las situaciones y factores incidentes en la fragmentación de la sociedad y en la generación de conflictos sociales y políticos, los cuales, obstruyen la “convivencia en la diversidad”, la “cohesión social” y el “fortalecimiento de los valores democráticos” (PRELAC, 2007, p. 5).

Este planteamiento del PRELAC se complementa con la propuesta que hace el Foro Mundial sobre la Educación (2015), en el sentido de que los Estados y los sistemas educativos deben desarrollar las políticas, las acciones programáticas y la legislación que corresponda a fin de:

Asegurar que todos los niños y jóvenes tengan acceso a, y completen, una educación primaria y secundaria inclusiva y equitativa de calidad, que sea gratuita y financiada con fondos públicos, y que dure al menos 12 años, de los cuales al menos

nueve de manera obligatoria; y que todos los niños y jóvenes no escolarizados tengan acceso a una educación de calidad, mediante distintas modalidades. (p. 29)

La desigualdad social, en América Latina y el Caribe, es histórica, estructural y, durante los últimos años, la más alta del mundo. (CEPAL, 2015). En texto elaborado para la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO, Blanco (2008) subraya que: “Una de las tendencias más fuertes de la nueva economía es el aumento de las desigualdades, la segmentación espacial y la fragmentación cultural de la población” (p. 5). El actual sistema económico de economía globalizada establece una situación estructural de permanente precarización y vulnerabilización sistémica para diversos sectores sociales y poblaciones: pobres, mujeres, jóvenes, comunidades indígenas, afrodescendientes, población migrante, sectores productivos de zonas rurales. La desigualdad y la exclusión no se reducen tampoco a la mera disposición de bienes materiales y económicos. Ella está igualmente asociada con cuestiones tales como:

[...] la ausencia de participación en la sociedad y con la falta de acceso a bienes básicos y redes de bienestar social, lo cual conduce a un número cada vez mayor de personas a “quedar fuera de la sociedad” y a vivir por debajo de los niveles de dignidad e igualdad a los que todos tenemos derecho. (Blanco, 2008, p. 5)

Este enfoque de la desigualdad, no restringido a la disposición de bienes económicos, es afirmado también por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), la cual, a su vez, pone el acento en subrayar la naturaleza multidimensional de la desigualdad:

La igualdad se refiere a la redistribución de ingresos, activos y recursos, pero también a la autonomía, el reconocimiento

de los sujetos y la dignidad (todos los individuos deben ser reconocidos como iguales en derechos —civiles y políticos— y en dignidad). (p. 14)

En los actuales contextos estructurales de economía globalizada y transnacional, asegurar el acceso a la disposición de recursos para afrontar las necesidades de la vida no es fácil para los sectores sociales, comunidades y poblaciones que afrontan la desigualdad, la exclusión y la inequidad. Sus condiciones de realidad, además de adversas, les coloca en una situación que dificulta o impide contar con los recursos materiales e intangibles que les permitan el desarrollo de capacidades de distinta índole para superar las condiciones en que se encuentran y contar con posibilidades y opciones de bienestar (CEPAL, 2015).

Según refiere la CEPAL (2015), la matriz de la desigualdad tiene su asiento en la estructura productiva, pero también responde a “determinantes de género, raza y etnia, que se entrecruzan y potencian” (p. 22). La desigualdad representa una realidad compleja, en la que hay sectores de la sociedad que por una combinación de factores la sufren en mayor medida que otros, aun estando en similares condiciones socio/económicas. A esto ha de agregarse, desde luego, las diferencias de cobertura institucional de los servicios públicos (salud, educación, comunicación y otros), que por lo general tienden a ser de menor alcance e insuficientes en las zonas en las que son más profundas y están más extendidas la pobreza, la exclusión y la inequidad.

1.1.2. Las desigualdades sociales son dinámicas y multidimensionales

Las desigualdades ahora son también altamente dinámicas. Responden a procesos inscritos en relaciones económicas que, en el marco de la economía globalizada y de una productividad

tecnologizada, colocan a diferentes sectores sociales en permanente riesgo de afrontar condiciones de exclusión, inequidad, "desempleo, problemas graves de salud, la pérdida de reservas del capital físico, el endeudamiento a tasas de interés formales o informales muy altas y la pérdida del lugar de residencia por no poder pagar cuotas de propiedad o alquileres, entre otros" (CEPAL, 2015, p. 20).

Estas realidades de contexto estructural actual son proclives a agravarse aún más, en la medida que las políticas públicas desarrolladas durante las últimas tres décadas han acarreado la privatización de servicios fundamentales para el bienestar social, por ejemplo, los de la salud y la educación; servicios que habían estado a cargo del Estado con un carácter decididamente público y bajo condición de universalidad. En la actualidad, señala el PRELAC (2017):

Hay un creciente desequilibrio entre la inversión pública y la privada y la frontera entre ambas se ha desdibujado, debido al pago de aranceles y otros gravámenes que se han establecido en la escuela pública, transfiriendo gran parte del costo educativo a las familias (p. 31)

La privatización de los servicios del Estado, juntamente con las desigualdades de asistencia institucional que ello ha generado, repercuten en la existencia de centros educativos con deficiente infraestructura, carencia de equipo y material didáctico, baja calidad de la docencia y de la gestión administrativa y, de manera especial, bajos resultados en los niveles de logro académico y en las tasas de finalización. En este último aspecto, es preciso señalar que no es suficiente con desarrollar esfuerzos para asegurar la ampliación de la cobertura y de la matriculación, sino que es necesario avanzar también "desde la igualdad de oportunidades en el acceso, a la

igualdad de oportunidades en la calidad de la oferta educativa y los resultados de aprendizaje” (PRELAC, 2007, p. 5).

La expansión de la oferta educativa privada en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, por otra parte, deriva en la profundización de las desigualdades de acceso a una educación de calidad. En Costa Rica, según refiere el Programa Estado de la Nación (2007), los colegios privados, por ejemplo, son los que registran las mejores tasas de rendimiento en las evaluaciones nacionales e internacionales. Estas diferencias responden a dinámicas sistémicas de exclusión, en las que quienes ya cuentan con una posición social y económica asegurada de bienestar o relativo bienestar, son las personas que a fin de cuentas van a obtener las mejores calificaciones y las que tendrán las mejores oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, o bien, para desarrollar actividades productivas y económicas por cuenta propia. La privatización de la educación:

[...] conduce a una estratificación de los alumnos en la que el logro de los aprendizajes está altamente asociado con el contexto socioeconómico y capital cultural de las familias, situación que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación (PRELAC, 2007, pp. 31-32)

En tanto el Estado no logre asegurar una educación pública de calidad, pertinente y significativa para las diversas poblaciones estudiantiles, la privatización representa una puesta en cuestión de los enunciados relativos a la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades, presentes de manera recurrente en las declaraciones de la política educativa costarricense. A contrapelo de dichas declaraciones, en la actualidad, la tendencia ha ido a la inversa: una educación de calidad, pertinente y significativa, es cada vez más difícil de acceder para los sectores sociales afectados por la

pobreza y las desigualdades sociales estructurales. A ello, además, cabe agregar el hecho de que, con las referidas transformaciones institucionales del Estado, también se produce una transformación cultural que involucra mayores niveles de fragmentación de la sociedad y de pérdida de sentido de comunidad.

La pobreza, la inestabilidad y vulnerabilidad de los sectores medios y la erosión de las instituciones de protección social, han significado una profunda transformación cultural en la sociedad, hoy más centrada en el individuo, en su autonomía y en la libertad personal como garantes de éxito. (PRELAC, 2007, p. 21)

Las transformaciones culturales actuales de la sociedad, basadas en la individualización de la responsabilidad por las condiciones de pobreza y de pobreza extrema, tiende a incrementar las situaciones de la desigualdad social y de la inequidad y la exclusión estructurales. Esto conduce a que no solo se profundicen las brechas de la desigualdad, sino que también pasan a quedar incorporadas en ellas otros sectores sociales que hasta ahora no se habían llegado a estar en tales situaciones. Ante ello, la educación queda colocada ante el desafío que representa hacer que tales transformaciones culturales operen en procura del bienestar social y no de su deterioro.

1.1.3. Los derechos a partir de los conceptos de equidad, calidad y pertinencia

El PRELAC (2007) propone una perspectiva de atención integral de la igualdad de oportunidades en la educación, a partir de de tomar en consideración los contextos de la exclusión y la desigualdad social estructural existentes hoy en los países de América Latina y el Caribe. Su planteamiento lo enmarca en un enfoque de derechos y establece una íntima relación con los conceptos de equidad, calidad y pertinencia de la educación. Subraya que, además de

propiciar condiciones de política pública y desarrollar acciones para avanzar en el aseguramiento de la igualdad de oportunidades, es preciso facilitar también que las personas aprovechen dichas condiciones para desarrollar las capacidades necesarias que les permitan acceder al bienestar social, en términos de formación educativa, participación ciudadana y crecimiento personal con autonomía y dignidad.

Desde un enfoque de derechos, como ya se ha comentado, no basta con la *igualdad de acceso* sino que hay que avanzar hacia la *igualdad de condiciones* para que todos los estudiantes puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar los mejores resultados; es decir, puedan ejercer el derecho a aprender (PRELAC, 2007, p. 35)

El Estado y sus instituciones tienen la responsabilidad de asegurar la generación y provisión de todas estas condiciones y no dejar a las personas echadas a su propia suerte. Cada cual y todas las personas han de ser consideradas y valoradas en sus específicas situaciones y necesidades de contexto.

Este aspecto es de vital importancia, porque desde ciertos enfoques se considera que la única obligación de los sistemas educativos es igualar las oportunidades y, a partir de ahí, que todo quede en manos de los alumnos, es decir, de los “méritos” y “esfuerzos” que realicen (PRELAC, 2007, p. 35).

Respecto del concepto de equidad, este representa “un principio ordenador de diversidades en torno a una igualdad fundamental” (PRELAC, 2007, p. 35). Por esta razón, “hay que preguntarse cuáles son las igualdades fundamentales que han de orientar las políticas de equidad en educación.” (p. 35). La condición humana es diversa por naturaleza. A este respecto, la CEPAL (2015), en enfoque similar

al del PRELAC, aboga por plantearse el abordaje de la desigualdad desde un enfoque de igualdad de derechos como eje vertebrador de las políticas y los programas institucionales dirigidos a la reducción de la inequidad y la desigualdad social. Este enfoque involucra asegurar:

[...] la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas (sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición) y a la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad (“ciudadanía social”). (p. 17)

La diversidad de la condición humana está definida por preferencias y condiciones de índole sociocultural, política, étnica, de género, religiosas, económicas, de preferencia sexual, de formas de convivencia comunitarias, de aptitudes y disposiciones personales y otras. Si se parte la perspectiva según la cual, de manera pluralista y en razón de la diversidad, en el conjunto total de las personas que integran una sociedad, al menos la mayoría de ellas aspirarían a vivir (y que las nuevas y futuras generaciones también lo harían) en una sociedad basada en la justicia social y la institucionalidad de la democracia, donde la dignidad humana y los derechos humanos sean las máximas que guíen el desarrollo de todas las actividades que se llevan a cabo en dicha sociedad, bien se puede proponer que, en todo esto, la educación tendría como finalidad primordial de su quehacer, contribuir a la construcción de dicha sociedad, con respeto por la diversidad y velando porque la prestación de los servicios educativos se basen en los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades y de trato.

Deberá asegurarse una educación inclusiva para todos mediante la formulación y aplicación de políticas publicas transformadoras que tengan en cuenta la diversidad y las necesidades de los alumnos y hagan frente a las múltiples formas de discriminación y a las situaciones, incluidas las emergencias, que impiden la realización del derecho a la educación. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 30)

1.1.4. Poblaciones estudiantiles, sus contextos y necesidades

Los sistemas educativos tienden a una universalidad homogeneizante, antes que a prestar consideración a la diversidad. Esta lógica de universalización homogénea elide la atención a la diversidad y, de manera recurrente, instituye una oferta educativa estandarizada, así como también protocolos estandarizados para los programas y servicios que los sistemas educativos proporcionan a las poblaciones estudiantiles. UNICEF (2008) resalta, en este sentido, que la educación, para ser pertinente, coloque en el centro de sus finalidades prestar atención a las características contextuales de las poblaciones estudiantiles, según la región y la comunidad en las que se llevan a cabo los distintos procesos educativos:

Ateniéndose a un marco de normas y principios esenciales, las escuelas individuales han de poder adaptarse a las necesidades de la comunidad local y proporcionar un programa de estudios pertinente que tome en consideración las preocupaciones y prioridades locales. (pp. 96-97)

Es en este marco de toma en consideración de la diversidad y de contextualización de la oferta educativa donde ancla la pertinencia de la educación. “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”

(PRELAC, 2007, p. 43). La oferta educativa debe ser adaptada de manera integral a tales necesidades y características, tanto a nivel de formulación de los contenidos de enseñanza como en lo que concierne a las estrategias pedagógico/didácticas. Cumplir con estos requerimientos de pertinencia es lo que permite “asegurar el derecho a una educación de calidad para todos, junto con la accesibilidad, la disponibilidad y la aceptabilidad” (PRELAC, 2007, p. 43).

Para la UNESCO: “Asegurar que todos los alumnos tengan acceso a una educación de calidad también es reconocer el valor intrínseco de la diversidad y el respeto de la dignidad humana” (UNESCO, 2017, p. 18). En la óptica de Blanco (2015):

[...] el foco de atención es la *transformación de los sistemas educativos y de las escuelas para que sean capaces de atender la diversidad* de necesidades de aprendizaje del alumnado que son fruto de su procedencia social y cultural y de sus características individuales en cuanto a motivaciones, capacidades, estilos y ritmos de aprendizaje. (pp. 7-8)

Los sistemas educativos, a partir de las políticas y los programas establecidos para ampliar la cobertura, asegurar la igualdad de oportunidades y proveer educación de calidad, deben no solo garantizar el acceso y la permanencia, sino también la conclusión satisfactoria de las correspondientes trayectorias escolares. La educación de calidad ha de estar al alcance de todas las diferentes poblaciones estudiantiles, en todos los distintos niveles del sistema educativo. Los programas de apoyo a los hogares y a los sectores de estudiantes en condición de pobreza o que afrontan desventajas a causa de la desigualdad social o por cualquier otro tipo de razón, deben velar porque los servicios que brindan sean también de calidad y que los beneficios que aportan contribuyan de manera

efectiva a generar las condiciones que se requieren para consolidar la equidad, la inclusión, la igualdad de oportunidades y la educación de calidad.

1.2. *La política educativa en Costa Rica*

En este acápite se tiene por finalidad exponer de manera puntual las estipulaciones sobre la igualdad de oportunidades, la equidad y la inclusión en educación, establecidas en los distintos documentos de política educativa costarricense promulgados desde el año 1994. El objeto de análisis del presente trabajo son los enunciados sobre la igualdad de oportunidades en la educación contenidos en dichas políticas educativas. Por tal razón, lo que se dispone aquí es únicamente referir dichos enunciados. Para los efectos específicos de la finalidad indicada, otros componentes de las políticas no son pertinentes de ser considerados.

1. A partir de 1994, con la promulgación de la *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, dio inicio en la política educativa costarricense la aparición de los conceptos de igualdad de oportunidades, inclusión, equidad, pertinencia y calidad de la educación. Conceptos que, no obstante, salvo el de calidad de la educación, han tenido una referencia bastante discreta, más bien axiomática. Esta política de 1994 puntualiza en el concepto de igualdad de oportunidades y declara que, para el logro de la igualdad, la educación ha de ser de calidad y estar al alcance de todas las distintas poblaciones del país, con la mirada puesta en atender de manera especial a los sectores de estudiantes que afrontan dificultades para acceder y mantenerse en el sistema educativo. (Consejo Superior de Educación, 1994). La política también hace alusión al concepto de equidad, como un compromiso

por eliminar las discriminaciones de toda índole que puedan afectar el acceso a la educación:

Se procurará la equidad en las oportunidades de acceso al sistema, tanto para la población preescolar, como para la población con discapacidades y en las comunidades provenientes de las etnias indígenas (Consejo Superior de Educación, 1994, s. p.).

En el transcurso de estos años, a partir de 1994, este enfoque sobre la equidad, la inclusión y la igualdad de oportunidades en la educación se ha mantenido prácticamente el mismo, con su énfasis en proporcionar atención y asistencia a los sectores de estudiantes que, por razones étnicas, socioeconómicas, de nacionalidad (inmigrantes) o personales (“discapacidad”), afrontan dificultades o se encuentran en desventaja para acceder a la educación y transitar de manera satisfactoria por entre los distintos niveles del sistema educativo.

2. Algunos años después, en 2008, el Consejo Superior de Educación de Costa Rica aprobó una nueva política educativa, denominada *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. Esta política es más abundante en utilizar los conceptos de equidad, inclusión, universalidad, pertinencia, relevancia y calidad de la educación, aunque tampoco en este caso se ofrecen conceptualizaciones que permitan conocer cuáles son los significados que se está dando a esos conceptos.

La política subraya la naturaleza de derecho humano que tiene la educación y se declara que, además del acceso universal en el nivel de la primaria, también debe procurarse extenderlo a la secundaria y a la preescolar. Se hace énfasis en que, “más que reiterar el derecho de todos a la educación, proclamamos

como nuestro desafío la satisfacción del derecho de todas las personas a una educación de calidad” (Consejo Superior de Educación, 2008, p. 6). La política entiende la educación de calidad como aquella que toma en cuenta las características individuales del estudiantado, “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” (p. 9).

3. Posteriormente, en 2015, el MEP promulgó una nueva política, denominada *Educación para una Nueva Ciudadanía*. Esta política establece como finalidad central proporcionar una educación que prepare a las personas para desenvolverse “en condiciones cada vez más diversas, impredecibles, cambiantes y flexibles” (MEP, 2015, p. 5). Declara la “promoción de una educación basada en los Derechos Humanos” (p. 8), lo cual implica asegurar la igualdad y la equidad, así como la calidad y la pertinencia de la educación. Aboga por establecer en los centros educativos ambientes escolares que favorezcan relaciones de armonía, de no discriminación y de resolución de los conflictos “en un marco de respeto por los Derechos Humanos” (p. 9).

La política subraya la importancia de la equidad y la inclusión social en materia de acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), así como a una adecuada asimilación de los usos que se pueden hacer de ellas: “la gran mayoría del estudiantado está conformado por «nativos digitales»” (p. 13), quienes en sus hogares no cuentan con los apoyos de orientación adecuados para hacer un uso apropiado de dichas

herramientas. A este se le denomina “ciudadanía digital” y, en este componente de la política, los propósitos principales son:

[...] el uso de recursos tecnológicos en los procesos de enseñanza y aprendizaje, acciones concretas para reducir la desigualdad, la generación de oportunidades en ambientes seguros e instituciones educativas preparadas para prevenir la violencia, así como la modernización pedagógica de los programas de estudio (Dirección de Prensa y Relaciones Públicas del MEP, 2015)

El planteamiento de la “ciudadanía digital”, entendido como componente medular para el desarrollo de una educación dirigida a la formación de la “nueva ciudadanía”, involucra aspectos pedagógicos, curriculares, de infraestructura, equipamiento tecnológico y disposición de conectividad, así como incluye también principios de equidad, inclusión e igualdad de oportunidades. En tal sentido, según refiere Mora (2018):

Esto supone impulsar la conectividad, el uso creativo de la tecnología digital, el cierre de la brecha digital y la utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en todas las regiones del país. Ello no solo propicia una mayor democratización de las oportunidades, sino que abre el camino a la renovación de los procesos de aprendizaje y a la mejora de la gestión educativa en su conjunto. (p. 26)

El enfoque de la “nueva ciudadanía” involucra, según estos planteamientos, dos dimensiones principales: a) combate a la exclusión y la desigualdad por la vía de mejorar la calidad de la educación, la infraestructura y la dotación de equipo a los centros educativos, con énfasis en los de zonas alejadas y

menos atendidos y, b) por otra parte, impartir una formación acorde con los requerimientos de la nueva sociedad globalizada.

Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, puede decirse que “educar para una nueva ciudadanía” viene a ser una política encaminada a dar soporte a la inclusión de todos los sectores estudiantiles en un proceso educativo anclado en la formación para la era digital y la globalización de la sociedad, así como en prestar atención especial a la integración en estos procesos de las poblaciones estudiantiles y las comunidades de las zonas alejadas del país.

4. Finalmente, en 2016, el Consejo Superior de Educación aprobó una cuarta política: *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. Esta política se sitúa en el mismo marco filosófico y programático que las anteriores y, como principios en los que se sustenta, declara que “asume la calidad como principio nuclear que articula otros principios clave como la inclusión y equidad, el respeto a la diversidad, la multiculturalidad y pluriculturalidad, la igualdad de género, la sostenibilidad, la resiliencia y la solidaridad” (Consejo Superior de Educación, 2017, p. 9).

De igual manera, la política reitera en que la educación ha de estar basada en los derechos humanos, lo que implica “asumir compromisos para hacer efectivos esos mismos derechos y deberes, mediante la participación de la ciudadanía activa orientada a los cambios que se desean realizar” (p. 10). El documento de esta política es breve y, aún más que los anteriores, es bastante discreto en ofrecer definiciones respecto de los conceptos que en él se utilizan.

5. De manera sucinta, estas son las referencias más destacadas que, en relación con el concepto y principio de la igualdad de oportunidades en la educación, se encuentran contenidas en los cuatro documentos de política educativa promulgados en Costa Rica desde el año 1994. En términos generales, cabe decir que es particularmente llamativa la ausencia de definiciones precisas que puedan dar cuenta acerca de cuáles son los alcances de este concepto y de qué manera se le puede evaluar a fin de verificar sus alcances y niveles de cumplimiento.

1.3. Enfoque para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas y programas en educación

Para colocar en perspectiva el análisis de las políticas educativas y los programas destinados a garantizar la igualdad de oportunidades en la educación, así como asegurar la equidad, la inclusión y una educación pertinente y significativa para las distintas poblaciones estudiantiles, regiones y comunidades del país, es pertinente adoptar un enfoque que, como el que propone la CEPAL (2014), conjugue las políticas y los programas de la asistencia social con el desarrollo de capacidades que permitan a los sectores sociales en pobreza, pobreza extrema y marginalización, tener acceso a las herramientas y recursos necesarios para superar tales condiciones. Esto involucra, de manera sustantiva, una estrategia de articulación y coordinación de acciones entre las instituciones del Estado, así como entre el Estado y el sector productivo” (CEPAL, 2014, p. 28).

En 2015, en el marco del Seminario Regional **Políticas públicas para la igualdad y la inclusión en Centroamérica** (Ciudad de Panamá), organizado por la UNESCO y otros organismos internacionales, las delegaciones ministeriales de los países centroamericanos participantes suscribieron un documento en el que se subraya un

enfoque coincidente con el expuesto por la CEPAL. En el documento respectivo, a propósito de las políticas públicas y programas dirigidos a la reducción de las desigualdades, se plantea adoptar un enfoque de derechos humanos y promover una “igualdad sustantiva”, a partir de:

[...] la identificación de la relación intrínseca entre las políticas sociales, de lucha en contra de desigualdad social, y las políticas de desarrollo económico, así como la necesidad de trabajar de manera integral las políticas sociales (salud, educación, vivienda, transporte, etc.) cuidando del medio ambiente. (UNESCO, 2015, pp. 1-2)

Un aspecto clave de este enfoque es que, además de tomar en cuenta todas las diversas expresiones de la desigualdad y los factores que las provocan, propone atender, a la vez, las desigualdades sociales intergeneracionales. La articulación interinstitucional propuesta por la CEPAL pasa a jugar aquí un papel central, para “el diseño, la ejecución y el monitoreo de políticas y programas sociales, dando prioridad a las necesidades de grupos y poblaciones en desventaja (...)” (UNESCO, 2015, p. 2).

Esta perspectiva para el diseño de las políticas públicas y los programas de atención a la desigualdad social y su superación, también ofrece, en sí misma, elementos heurísticos para dar seguimiento, evaluar y corregir el cumplimiento de las políticas y los resultados de gestión de los programas. Atkinson (2016) aporta una formulación estratégica sobre las acciones del Estado en materia de reducción de las desigualdades, que para este enfoque proporciona una importante indicación heurística: la igualdad no debe ser entendida únicamente como igualdad de condiciones, sino también como igualdad de resultado:

Quienes piensan que la igualdad de resultado es irrelevante consideran que la preocupación por resultados ex post es ilegítima y creen que una vez que se ha establecido igualdad de condiciones para el curso de la vida no debemos inquirir acerca de estos resultados. (Atkinson, 2016, s. p.)

En el enfoque de Atkinson, tener en cuenta la igualdad de resultado es lo que permite construir una visión estratégica, sistémica y procesual en el marco del diseño de las políticas y los programas, así como en la elaboración de indicadores e instrumentos para el seguimiento, evaluación y corrección de las políticas y los programas.

En una perspectiva similar a la de Atkinson, Trejos y Murillo (2012), con fundamento en la teoría del desarrollo de capacidades formulada por Amartya Sen (2000) y adoptada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), proponen enfocar la igualdad de oportunidades a partir del principio de la equidad y, al efecto, entre otros, enuncian los siguientes dos criterios: a) equidad como igualdad de logro académico y b) equidad como “igualdad en la realización social de los logros educativos o resultados.” (p. 6). Con base en estos dos criterios, cabe decir, se pueden realizar evaluaciones amplias y multidimensionales del desempeño, la gestión y los alcances del sistema educativo, tanto en lo que corresponde a los aspectos propios de su competencia (oferta académica, logro académico, cobertura de los programas de apoyo y otros), como en aquellos ámbitos de la realidad social (sociales, económicos, políticos, culturales), en los que se espera que la educación repercuta de manera propositiva y proactiva en el desarrollo de las capacidades requeridas para avanzar en la reducción de la inequidad, la injusticia social y las desigualdades sociales estructurales. Esta orientación heurística es la que se tratará de asumir en la presente iniciativa de investigación.

II. OBJETIVO GENERAL

Realizar un estudio sobre la igualdad de oportunidades como concepto y como instrumento en las políticas públicas de educación en Costa Rica y en los programas y las estrategias definidos al respecto, a fin de identificar en qué medida y en qué sentido esas políticas, programas y estrategias han tenido impacto positivo, con base en los resultados que ofrecen las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública y el Programa Estado de la Nación.

III. METODOLOGÍA

La investigación aquí propuesta es de índole documental y de análisis cualitativo y cuantitativo. Tiene un enfoque metodológico basado en el método mixto de investigación cualitativa, en la medida que de lo que se trata es de analizar información documental acerca de un constructor conceptual (igualdad de oportunidades en la educación), el cual será analizado en su expresión concreta por medio de información estadística existente en distintas fuentes oficiales de gobierno y otras. La investigación es exploratoria; su nivel de profundidad está definido por el análisis crítico y de contratación que se realizará entre el significado de la igualdad de oportunidades en la educación y la información estadística que servirá para determinar cuáles son sus alcances en la realidad del sistema educativo costarricense.

III.1 Descripción y teoría del método

El problema que interesa investigar y la información de base por utilizar como fuente involucra el análisis documental (documentos de política pública educativa en Costa Rica, declaraciones y otros documentos publicados por la UNESCO), que enuncian o exponen el concepto y la perspectiva de la igualdad de oportunidades en la educación. De igual manera, se realiza el análisis de la información estadística disponible por parte del MEP, el INEC y el Programa Estado de la Nación,⁵ en relación con diversos aspectos principales del estado de la educación en el país.

Se considera que, para el objeto de la presente investigación, dicha documentación contiene la información pertinente y necesaria básica que interesa, a la que se agrega la relacionada con las leyes, decretos y disposiciones emitidas en relación con la mejora de aspectos estructurales del sistema educativo y, en particular, con la creación de programas de asistencia social y otros, destinados a brindar atención y facilitar apoyos a las poblaciones estudiantiles y sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad social y con limitaciones socioeconómicas para acceder al sistema educativo y mantenerse en él hasta la culminación de las trayectorias escolares.

De manera complementaria, se consulta también bibliografía especializada que aborda el tema de la desigualdad de oportunidades en la educación, así como sobre la desigualdad social en general. Son pertinentes, a este respecto y, en particular, los estados de situación que sobre la desigualdad social en América Latina y el

⁵ Se toman en cuenta estas tres fuentes de información, en la medida que son ellas las que ofrecen registros estadísticos más estructurados y mejor organizados, en relación con los diferentes indicadores cuantitativos que dan cuenta del estado de la cuestión en educación.

Caribe elabora periódicamente el Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para el caso de la presente investigación, con base en la documentación de las políticas educativas y de los documentos de la UNESCO y del Foro Mundial sobre la Educación, se analizan e integran los contenidos conceptuales y programáticos sobre la igualdad de oportunidades en la educación incluidos en dicha documentación, poniéndolos en relación analítica y crítica con la información de índole estadística disponible por parte del MEP, el INEC y el Programa Estado de la Nación.

El propósito es apoyarse en la información estadística para analizar cuál es el estado actual en que se encuentra el sistema educativo en materia de igualdad de oportunidades. En tal sentido, la estrategia metodológica se basa en realizar primero el análisis documental sobre el significado que se atribuye al concepto de igualdad de oportunidades en la educación (documentación de la UNESCO y de la política educativa costarricense). Interesa que este primer momento del análisis se complemente con la puesta en perspectiva de dicho concepto en un marco conceptual de mayor amplitud, cual es el de la igualdad de oportunidades asumido a nivel general en el significado que tiene en su expresión institucional, sistémica, estructural y social.

Este primer análisis tiene por finalidad: a) elaborar una perspectiva acerca de la igualdad de oportunidades en la educación, buscando establecer cuáles sus fundamentos y sus atribuciones específicas; b) con base en esta perspectiva, definir los indicadores necesarios que permitan, en una segunda fase de la investigación, analizar las estadísticas oficiales disponibles y determinar en qué medida se cumple la igualdad de oportunidades en el sistema educativo

costarricense. El análisis y selección de los indicadores pertinentes para la investigación se realiza, tal como ya se indicó, tomando como marco de referencia los indicadores utilizados por el MEP, el INEC y el Programa Estado de la Nación. Estos indicadores serán comparados, a su vez, con los indicadores incluidos en la propuesta presentada en 2015 por el Foro Mundial sobre la Educación, que viene a constituir un marco para el estudio, evaluación, seguimiento y acción correctiva de las políticas, la legislación y los programas que los países tienen establecidos para dar cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades en la educación.

Son tres fases de análisis. La primera y la última son de análisis cualitativo y la segunda de análisis cuantitativo. En la primera, de lo que se trata es de elaborar una perspectiva de la igualdad de oportunidades (marco teórico), con base en los documentos de la UNESCO y en la bibliografía especializada que se consultará. En la tercera, la tarea consiste en que, al mismo tiempo que se lleva a cabo el análisis de la información cuantitativa (estadística), se irá también desarrollando una evaluación de análisis crítico, la cual se base en la perspectiva conceptual elaborada en la primera fase.

IV. Indicadores

El Foro Mundial sobre la Educación (2015) propone un conjunto de indicadores para evaluar el desempeño, la gestión y los alcances de los sistemas educativos en materia de asegurar y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación. El objetivo de estos indicadores es: *“Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”* (p. 72):

[...] se requieren mayores esfuerzos nacionales y mundiales para colmar las brechas en lo que se refiere a la cuantificación de la equidad y la inclusión (para lo cual es esencial el desglose de datos por grupos de población y grupos vulnerables), así como de la calidad y los resultados del aprendizaje. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 76)

La perspectiva del Foro está cimentada en la finalidad de asegurar la universalidad de la cobertura en la prestación de los servicios de educación para todas las poblaciones estudiantiles, en procura de cimentar las bases de la formación educativa que habiliten a las personas para continuar con el desarrollo del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Los indicadores propuestos por el Foro están clasificados en dos grupos: a) “Indicadores generales” y b) “Indicadores por categorías”.

El primero de estos grupos consiste en indicadores relacionados con aspectos como cobertura, acceso, proporción de participación por grupos de edad en los diferentes niveles del sistema educativo, paridad de cobertura y acceso por género o sexo, infraestructura, equipo y servicios en los centros educativos, proporción de estudiantes

con conocimientos en tecnología y en aspectos relacionados con la formación educativa para la ciudadanía mundial.

El segundo grupo, en su lugar, está focalizado en temas específicos y abarca aspectos tales como: tasas de matriculación, logros académicos de la población estudiantil en los diferentes niveles del sistema educativo, tasas de aprobación en las evaluaciones nacionales e internacionales, legislación sobre los niveles de cobertura de la educación gratuita y obligatoria, alfabetización digital y conocimientos que tienen las poblaciones estudiantiles sobre sostenibilidad ambiental, condiciones laborales y salariales del sector docente, programas de becas y de otra índole para dar apoyo a la población estudiantil en condición de desigualdad.

En el caso de Costa Rica, se cuenta con cuatro fuentes principales de información estadística que brindan datos sobre la educación: el MEP, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Programa Estado de la Nación (PEN) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Con algunas diferencias entre ellas, estas distintas fuentes utilizan un mismo conjunto básico de indicadores, los cuales son bastante similares a los del primer grupo propuesto por el Foro Mundial sobre la Educación (2015). El MEP y, hasta hace poco, el Programa Estado de la Nación, utilizan una variedad relativamente amplia de indicadores que abarcan aspectos tales como: cobertura, escolaridad, matriculación, aprobación, reprobación, exclusión intra-anual, desgranamiento o tasa de finalización. El Programa Estado de la Nación utiliza también el índice de oportunidades educativas, un indicador importante y clave para identificar la situación existente en lo que respecta a la verificación de la igualdad de oportunidades en la educación.

En el estudio aquí por realizar se procura ofrecer un análisis que permita apreciar cuál es la situación existente en las diferentes regiones de planificación administrativa del país; a saber: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Con base en los indicadores propuestos por el Foro Mundial sobre la Educación, de igual manera que en los que utiliza el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Programa Estado de la Nación, se selecciona un conjunto de indicadores para los que existe información por regiones de planificación, de manera directa o indirecta. No se trata de un conjunto pormenorizado de indicadores, pero sí se considera que estos son los indicadores principales que permiten realizar una aproximación de análisis, en perspectiva de evaluar resultados y conocer cuál es la situación que presenta la educación en las diferentes regiones, en relación con la verificación de la equidad y la igualdad de oportunidades.

De igual manera, además del conjunto de indicadores relativos de manera específica a la educación, se toman en cuenta indicadores de índole socioeconómica, con lo se busca contar con una mirada más amplia y contextual acerca de la magnitud de las desigualdades y de los desafíos que éstas representan para las políticas educativas y, en general, para las políticas públicas en el país. Los siguientes son los indicadores educativos y socioeconómicos seleccionados:

- Asistencia a la educación.
- Diferencias de participación de mujeres y hombres en la matrícula de primaria y secundaria.
- Repitencia.
- Resultados de las pruebas nacionales de bachillerato.
- Exclusión intra-anual.

- Índice de oportunidades educativas.
- Ingreso de los hogares.
- Coeficiente de Gini.
- Financiación de la educación.
- Programas de apoyo a la población estudiantil en situación de desigualdad.

En general, estos son indicadores que, entre otros, son utilizados usualmente por el MEP, el INEC y otras distintas instituciones dedicadas a hacer levantamiento de estadísticas relacionadas con el estado de la educación, su seguimiento y monitoreo.

V. Resultados

V.1. *Asistencia a la educación*

Un primer indicador por considerar son las tasas de asistencia a la educación regular, información que aquí se toma del *Compendio de Indicadores Educativos* del Programa Estado de la Nación (2018). La información registrada en este compendio está ordenada por sexo, zona (rural, urbana) y región de planificación administrativa, así como dividida en diferentes grupos etarios. En lo que concierne a la población estudiantil matriculada en la educación preescolar, básica y diversificada, se establecen los siguientes tres grupos: a) 5 a 6 años: ciclo de transición de la educación preescolar; b) 7 a 12 años: nivel de la primaria; c) 13 a 17 años: nivel de la secundaria. En la tabla 1 se presenta dicha información para los años 2010 y 2017.

Tabla 1: Tasas de asistencia a la educación preescolar, primaria y secundaria, por sexo, zona y regiones de planificación. Relación comparativa años 2010 y 2017.

	2010			2017		
	5 a 6 años	7 a 12 años	13 a 17 años	5 a 6 años	7 a 12 años	13 a 17 años
Por sexo						
Mujeres	83,6	99,6	85,0	93,00	99,5	89,4
Hombres	86,0	99,4	81,4	89,4	99,6	87,1
Por zona						
Rural	78,3	99,0	77,2	87,5	99,5	85,3
Urbana	87,8	99,7	85,9	93,0	99,6	89,4
Por región planificación						
Central	88,1	99,9	85,6	93,0	99,5	89,2
Chorotega	81,0	98,9	81,5	91,2	99,3	91,9
Pacífico Central	83,8	98,3	82,9	86,3	99,4	82,2
Brunca	78,4	99,6	84,0	92,0	99,7	90,1
Huetar Atlántica	83,7	98,8	76,6	86,6	99,6	86,0
Huetar Norte	75,1	99,2	76,4	89,3	100,0	84,3

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Compendio de Indicadores Educativos del Programa Estado de la Nación 2018.

En el nivel de **preescolar**, entre 2010 y 2017 hay incrementos de asistencia a la educación en todas las categorías: por sexo, zona y por regiones de planificación. Por **sexo**, la relación se invierte a favor de las mujeres para el año 2017: de un -2,4% en 2010 pasan a colocarse en un 3,6% en 2017; un incremento importante entre ambos años de referencia.

Por **zona**, la rural presenta una importante desigualdad negativa con respecto a la urbana. La desigualdad se reduce en 4,0% para el 2017, pero aún así la rural no alcanza a igualar todavía la tasa que la zona urbana ya exhibía para el año 2010.

Por **regiones de planificación**, la Central es la que presenta las mayores proporciones para los dos años de referencia. En 2010 había regiones con tasas de hasta 10% y más menores a la de esta región; específicamente, la Huetar Norte y la Brunca, las dos regiones que, en su caso, para 2017 son las que alcanzan a registrar los mayores incrementos: 14,2% la Huetar Norte y 13,6% la Brunca. Tanto en 2010 como en 2017, en este nivel de la educación preescolar, las desigualdades por regiones son significativas y hay dos de ellas que, con respecto a la Central, en 2017 exhiben tasas todavía inferiores a las que dicha región ya tenía en 2010: la Huetar Atlántica y la Pacífico Central.

La educación preescolar ha pasado a ser considerada como de valor fundamental en el proceso de formación de las personas. Se atribuye a este nivel educativo una importancia esencial, en la medida que:

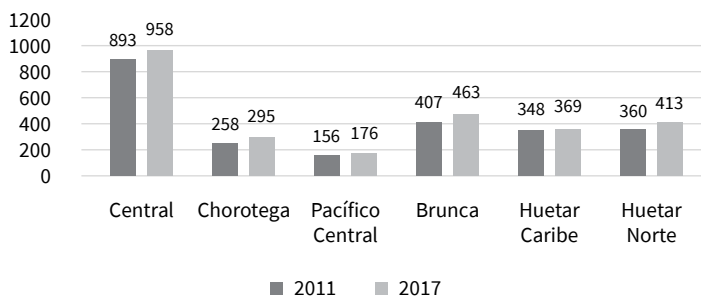
Desde el nacimiento, la atención y educación de la primera infancia (AEPI) sienta las bases del desarrollo, el bienestar y la salud a largo plazo de los niños. La AEPI forja las competencias y aptitudes que permiten a las personas aprender a lo largo

de la vida y ganarse el sustento. Las inversiones dirigidas a los niños pequeños, en particular los de grupos marginados, dan los mejores resultados a largo plazo en cuanto a desarrollo y educación. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 38).

Con base en este enunciado del Foro Mundial sobre la Educación, puede decirse que, en Costa Rica, las anteriores tasas de asistencia a la educación preescolar indican la no existencia todavía de una atención adecuada a este nivel de la educación. “Pese al indudable avance, la universalización del acceso a preescolar no es una meta lograda.” (Programa Estado de la Nación, 2019, p. 41). No parece haberse asumido hasta ahora con la convicción necesaria, el significado y la importancia que este nivel de la educación tiene, a fin de que las nuevas generaciones puedan tener acceso a un desarrollo pleno de las potencialidades de diversa índole que se requieren, no solo para avanzar de manera satisfactoria en los distintos niveles de las trayectorias escolares, sino y de manera especial, para ser personas que cuenten con un desarrollo integral de sus vidas, en todas las dimensiones del *saber, hacer y ser*.

Asociado a este indicador de la matrícula en educación preescolar, los indicadores sobre la igualdad de oportunidades en la educación establecidos por la UNESCO (2015) en la *Declaración de Incheon* incluyen también la existencia y apertura de centros educativos en el nivel de preescolar. Entre los años 2011 y 2017, en Costa Rica, la cantidad de centros educativos de preescolar aumentó en todas las regiones de planificación. Al respecto, llama la atención el hecho de que este aumento también se haya producido en la región Pacífico Central, aun cuando en la tasa intrarregional de matriculación en preescolar, esta región muestre, por el contrario, un claro retroceso.

Gráfico 1: Cantidad de centros educación de preescolar por región de planificación administrativa, años 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento Compendio indicadores educativos del Programa Estado de la Nación.

La dotación equitativa de recursos adecuados para garantizar el acceso a la educación preescolar en todas las regiones representa una necesidad prioritaria. De ello depende cumplir con mejorar la calidad de la educación y que ésta sea inclusiva y brinde oportunidades de acceso a toda la población, tal como lo propone la política educativa nacional y como también aparece estipulado en la *Declaración de Incheon.*, base de la política educativa de 2015 del MEP.

Respecto del nivel de la **primaria**, puede observarse que, en general, en todos los casos y para los dos años de referencia, según los datos anteriores, las tasas de asistencia parecen encontrarse muy cercanas al 100%, a la vez que son altamente equilibradas por zona, sexo y regiones de planificación. Se tiene por asumido que, históricamente, la educación primaria en Costa Rica es la que ha contado con la concentración de los mayores esfuerzos por brindar cobertura educativa y oportunidades de acceso a la mayor cantidad posible de personas en el país, incluida la población joven y adulta que no haya podido realizar o concluir sus estudios en este nivel.

Cabe agregar que, asimismo, durante las últimas tres décadas, la cobertura universal en la educación primaria ha sido uno de los principales objetivos de las políticas educativas y, para ello, el sistema educativo se ha enfocado en realizar inversión presupuestaria en los diversos aspectos que involucran las metas vinculadas a dicho objetivo.

Sin embargo, en su último *Informe Estado de la Educación*, el Programa Estado de la Nación (2019) califica como un mito la imagen de que Costa Rica haya logrado, en efecto, alcanzar la cobertura universal en la educación primaria. Es posible identificar diversas deficiencias que impiden dar por válida la referida imagen. Entre ellas, por ejemplo, está la existencia de una tasa neta de cobertura estancada en 93% desde el año 2017, “cifra que dista mucho de las mostradas en el período 2005-2011, superiores al 97%” (p. 77). De igual manera, el plan de estudios completo de la primaria solo se imparte en 6,3% del total de los centros educativos.

A juicio del Programa Estado de la Nación (2019), esta situación implica que “la universalización del currículo de primaria no se logrará antes del año 2034” (p. 77). Los esfuerzos por impartir el plan de estudios completo se han focalizado en la Gran Área Metropolitana (GAM), “en detrimento de las poblaciones más desfavorecidas, que suelen concentrarse en zonas rurales más alejadas.” (p. 83). Es obvio que, en estas deficiencias registradas por el Programa Estado de la Nación están involucradas desigualdades de acceso y de calidad de la educación, que tenderán a perjudicar de manera significativa en este nivel a una proporción importante de la población estudiantil total del país.

En el nivel de la **secundaria**, por su parte, la situación es más complicada y se puede apreciar una importante deficiencia de

alcances en lo que respecta al logro de la cobertura universal. De conformidad con las cifras anteriores, similar a como acontece con la educación preescolar, entre los años 2010 y 2017 se producen incrementos de asistencia a la educación en todas las categorías: **sexo, zona y regiones de planificación.**

Los incrementos son, sin embargo, menores que en el caso de la educación **preescolar**. En la relación de diferencia por sexo, las mujeres ocupan las mayores tasas de asistencia en los dos años de referencia. La relación se reduce en 1,3% entre 2010 y 2017, con tendencia a la paridad y quedando las mujeres con un 2,3% más de asistencia que los hombres. Por zonas, la rural de nuevo presenta tasas inferiores a las de la urbana, pero incrementa su participación y reduce la diferencia para el año 2017: de una diferencia de -8,7% en 2010 se pasa a un -4,1% en 2017.

Por regiones de planificación, la distribución de las desigualdades es bastante variable, con incrementos en casi todas ellas para el año 2017, salvo en la Pacífico Central, que registra una disminución de 0,7%. Algunas regiones logran incrementar de manera significativa la asistencia a la educación secundaria durante el período de referencia; específicamente, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte, con un incremento de 9,4% y de 7,9%, respectivamente.

La región Central, que en la educación preescolar y la primaria registra con las tasas más altas de asistencia, en el caso de la secundaria, era así para el año 2010, pero en 2017 se ve superada en una muy pequeña proporción por las regiones Chorotega y Brunca. Este dato pareciera indicar que la existencia de mejores condiciones en el acceso a los servicios no necesariamente es un factor que incida en disponer con mejores tasas de asistencia a la educación.

V.2. *Diferencias de participación de mujeres y hombres en la matrícula de primaria y secundaria*

El análisis por realizar aquí es de carácter general y tiene por finalidad complementar y consolidar la información expuesta en el acápite anterior. Este análisis se basa en los registros estadísticos de una fuente de información distinta a la anterior: el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

De conformidad con las estadísticas del INEC (2018d), la población costarricense con edad de 5 años y más es a 2018 de 4.704.028: 51,51% son mujeres y 48,48% hombres; una diferencia de 3,03% más de mujeres. En términos comparativos, entre los años 2010 y 2018, este segmento de la población del país se incrementó en un 10,42%. En 2010, el total de esta población se distribuía en 2.176.754 de mujeres y 2.036.769 de hombres (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010); una diferencia de 6,43% más de mujeres, tasa que para 2018 se reduce en 3,4%.

La población total de 5 años y más ubicada en los niveles de la primaria y la secundaria es a 2018 de 3.544.224, que equivale al 75,34% de la población total del país con edad de 5 años y más. En 2010, dicha población era de 3.183.542 personas, lo cual representa un incremento de 10,17% para el 2018. Una proporción de 6,91% registra en 2018 como población carente de instrucción, en tanto que un 17,74% aparece ubicada en los diferentes niveles de la educación superior (pregrado, grado y posgrado). En 2010, la población carente de instrucción representaba un 8,13% y la que se hallaba ubicada en la educación superior era de 16,19%. En la relación comparativa entre ambos años de referencia, se tiene que la población sin instrucción disminuye para 2018 en 1,22% y la ubicada en la educación superior se incrementa en 1,55%. Estas

son variaciones positivas bajas, que podrían revertirse en cualquier momento y pasar a ser de índole negativa.

En 2018, de la población estudiantil registrada en los niveles de la primaria y la secundaria (académica y técnica), las mujeres representan el 50,6% y los hombres el 49,4%; es decir, hay una diferencia de 1,2% más de mujeres. En 2010, esta diferencia era de 5,69% más de mujeres; por tanto, de 2010 a 2018, las mujeres ven incrementada su participación en un 4,49%. En **primaria**, la población estudiantil total en 2010 era de 1.778.675, con un 51,15% de mujeres y un 48,84% de hombres; una diferencia de 2,31% más de mujeres. En 2018, las mujeres representan el 50,16% y los hombres el 49,83%; una diferencia de 0,33% más de mujeres. De nuevo, en este caso, la diferencia entre mujeres y hombres se reduce entre 2010 y 2018d, con pequeños incrementos en la participación de los hombres.

V.2.1 *Primaria*

Por regiones de planificación, en el nivel de la **primaria**, los registros porcentuales obtenidos por medio del análisis de las cifras absolutas que ofrece el INEC (2010 y 2018) son como se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 2: Población estudiantil de primaria: porcentajes de distribución por sexo, según región de planificación.
Relación comparativa años 2010 y 2018.

Región	Mujeres		Hombres		Diferencia 2010 ⁶	Diferencia 2018
	2010	2018	2010	2018		
Central	52,52	51,44	47,47	48,55	5,05 M	2,89 M
Chorotega	48,41	49,63	51,58	50,36	0,73 H	0,73 H
Pacífico Central	48,90	48,34	51,09	51,65	2,18 H	3,30 H
Brunca	48,54	50,29	51,45	49,70	2,90 H	0,59 M
Huetar Caribe	50,87	47,29	49,12	52,70	1,75 M	5,41% H
Huetar Norte	49,45	49,23	50,54	50,76	1,09 H	1,53 H

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010 y 2018.

Entre los años 2010 y 2018, se tienen pequeñas diferencias de paridad en la participación de mujeres y hombres en el nivel de la primaria, según las poblaciones estudiantiles de las distintas regiones del país. La Central es la región que exhibe una mayor proporción de participación de las mujeres para los dos años de referencia, con una reducción de 2,16% para 2018. La participación de los hombres presenta una mayor proporción en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte, aunque, valga indicarlo, las diferencias son bastante pequeñas. Llama la atención, por su parte, el cambio que se produce en la región Huetar Caribe, que en 2010 tenía una proporción mayor de mujeres y que, para 2018,

6 Las proporciones de diferencia se indican con M si son las mujeres las que presentan la cantidad mayor y con H si son los hombres.

la relación se invierte, con una tasa de 5,41% más de hombres, la mayor tasa de diferencia registrada en los dos años de referencia.

V.2.2. *Secundaria*

En el nivel de la **secundaria**, por su parte, en el conjunto de las dos modalidades (académica y técnica), en 2010 se tenía una población estudiantil total de 1.404.867, con una participación de las mujeres de 51,85% y un 48,14% de hombres; una diferencia de 3,71% más de mujeres. Para 2018, dicha población estudiantil es de 1.677.718 personas, lo que representa un incremento de 16,26% en el período de referencia. Las mujeres constituyen en este grupo el 51,15% y los hombres el 48,84%; una diferencia de 2,31% más de mujeres. Entre 2010 y 2018, las mujeres reducen su participación en 1,4%. La distribución de las diferencias de participación en la secundaria es por región de planificación como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3: Población estudiantil de secundaria (académica y técnica): porcentajes de distribución por sexo, según región de planificación. Relación comparativa años 2010 y 2018.

Región	Mujeres		Hombres		Diferencia 2010	Diferencia 2018
	2010	2018	2010	2018		
Central	51,87	51,37	48,12	48,62	3,75 M	2,75 M
Chorotega	51,96	48,63	48,03	51,36	3,93 M	2,72 H
Pacífico Central	51,60	52,01	48,39	47,98	3,21 M	4,03 M
Brunca	52,52	51,99	47,47	48,01	5,05 M	3,98 M
Huetar Caribe	52,98	51,74	47,01	48,25	5,97 M	3,49 M
Huetar Norte	49,69	49,70	50,30	50,29	0,61 H	0,58 H

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010 y 2018.

En el nivel de la secundaria, únicamente en la región Huetar Norte las tasas de participación son mayores a favor de los hombres, pero también son las tasas de diferencia más bajas en ambos años de referencia. En general, puede decirse que las diferencias a favor de las mujeres son de magnitud importante en el nivel de la secundaria, aunque disminuyen en casi todas las regiones para el año 2018. Tan solo en la región Pacífico Central, dicha proporción de diferencia se incrementa para este último año, alcanzando a ser la más alta de todas.

En lo que respecta, por su parte, a la matrícula de mujeres y hombres por zonas, en el nivel de la primaria la situación es como se presenta a continuación en la tabla 4.

Tabla 4: Población estudiantil de primaria:
porcentajes de distribución por sexo, según zona.
Relación comparativa años 2010 y 2018.

Zona	Mujeres		Hombres		Diferencia 2010	Diferencia 2018
	2010	2018	2010	2018		
Urbana	52,95	51,24	47,04	48,75	5,91 M	2,48 M
Rural	47,95	48,69	52,04	51,30	4,08 H	2,60 H

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del
Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010 y 2018.

La relación por zona entre mujeres y hombres es inversa en el nivel de la primaria. En la urbana, la participación de las mujeres es superior a la de los hombres, en tanto ocurre lo contrario en el caso de la zona rural. En ambos casos puede notarse también que la diferencia entre ambos sexos se reduce de 2010 a 2018.

En el caso de la secundaria, la participación de las mujeres en la zona urbana es mayor que la de los hombres y la diferencia también tiende a disminuir de 2010 a 2018. En la zona rural, en cambio, en 2010 las mujeres son la mayoría, pero para 2018 pasan a ser los hombres, aunque por una muy pequeña diferencia. Las respectivas distribuciones proporcionales se presentan en la tabla 5.

Tabla 5: Población estudiantil de secundaria (académica y técnica): porcentajes de distribución por sexo, según región de planificación. Relación comparativa años 2010 y 2018.

Zona	Mujeres		Hombres		Diferencia 2010	Diferencia 2018
	2010	2018	2010	2018		
Urbana	52,15	51,60	47,84	48,39	4,31 M	3,21 M
Rural	50,68	49,68	49,32	50,31	1,36 M	0,62 H

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010 y 2018.

De conformidad con las estadísticas anteriores, puede decirse que, en general, en términos estrictamente estadísticos, en materia de participación o matrícula en los diferentes niveles y modalidades de la primaria y la secundaria, las diferencias registradas por sexo para el período entre 2010 y 2018 indican la existencia de una relación bastante equilibrada, sin mayores afectaciones de participación para ninguno de los dos sexos. Además, las diferencias existentes tienden a reducirse de 2010 a 2018, tanto por regiones de planificación administrativa como por zonas rural y urbana.

V.3. *Repitencia*

El indicador de la repitencia es importante, en la medida que configura una representación de los logros y de la consistencia de la calidad de la educación impartida en los sistemas educativos. Para el análisis aquí realizado, se utilizó como fuente de información el *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, elaborado por el Programa Estado de la Nación.

Hubo cierto grado de dificultad para organizar los datos. Ni el INEC ni el PEN registran esta información por regiones de planificación, por

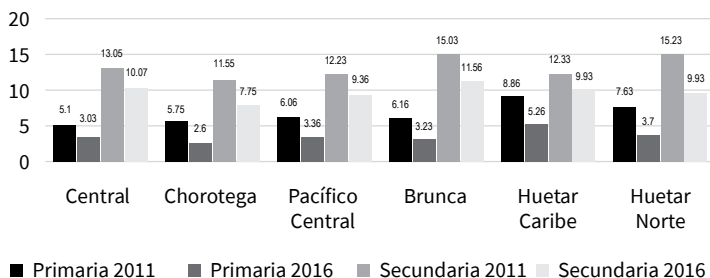
lo que, en su lugar, se procedió a hacer una labor de recuperación, integración y ordenamiento de los datos, según la región de planificación en la que cada Dirección Regional del MEP está ubicada. Es preciso indicar que solo se pudo obtener datos por regiones de planificación hasta el año 2016. Los datos más recientes disponibles son únicamente a nivel general del país.

Tabla 6: Tasas de repitencia en primaria y secundaria por regiones de planificación, años 2011 y 2016.

Regiones	Primaria (%)		Secundaria (%)	
	2011	2016	2011	2016
Central	5,1	3,03	13,05	10,17
Chorotega	5,75	2,60	11,55	7,75
P a c í f i c o Central	6,06	3,36	12,23	9,36
Brunca	6,16	3,23	15,03	11,56
Huetar Caribe	8,86	5,26	12,33	9,93
Huetar Norte	7,63	3,70	15,23	9,46

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, Programa Estado de la Nación.

Gráfico 2: Tasas de repitencia en primaria y secundaria por regiones de planificación, años 2011 y 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, del Programa Estado de la Nación.

Según estos datos, tanto en primaria como en secundaria, las tasas de repitencia, en todas las regiones de planificación, disminuyen durante el período de 2011 a 2016. Sin embargo, las diferencias porcentuales de la repitencia entre la primaria y la secundaria son significativas, en la medida que, en la secundaria, las tasas duplican o incluso hasta triplican las de la primaria en la mayoría de las regiones.

En el nivel de la **primaria**, según se puede apreciar, hay regiones cuya disminución en la tasa de repitencia alcanza a ser importante durante el período referido. Es este el caso de las regiones Chorotega, Huetar Norte y Huetar Caribe, donde, en 2016, la reducción de la repitencia en este nivel coloca la tasa en aproximadamente la mitad del valor que tenía en 2011. En general, la reducción es importante en todas las regiones, siendo la Central la que exhibe la menor. A 2016, la región Huetar Caribe es la que presenta la mayor tasa de

repitencia (5,26%), 2,66% por debajo de la Chorotega, que viene a ser la que presenta la menor tasa entre todas las regiones.

En el caso de la **secundaria**, las regiones que presentan las mayores tasas de repitencia durante el período 2011/2016 son la Brunca, la Central y la Huetar Norte, aunque esta última exhibe una reducción importante de 5,77%. La región que para el año 2016 muestra la tasa menor de repitencia es la Chorotega, seguida por la Pacífico Central, la Huetar Norte y la Huetar Caribe. Llama la atención que la región Central, que para otros indicadores educativos presenta los mejores valores, en el indicador de la repitencia mantenga valores por encima de los de la mayoría de las regiones, ubicándose en 2016 a tan solo 1,39% por debajo de la Brunca, que es la que cuenta con la mayor tasa mayor para dicho año.

Los datos más recientes disponibles a nivel nacional son los que se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 7: Tasas generales de repitencia en primaria y secundaria a nivel nacional, años 2014/2018.

Año	I ciclo	II ciclo	III ciclo	Ciclo educación diversificada
2014	5,4	3,1	11,3	6,3
2015	3,5	2,6	11,5	6,2
2016	3,8	2,6	10,85	6,14
2017	3,4	2,01	8,27	5,11
2018	3,02	1,60	7,39	4,60

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Programa Estado de la Nación, 2019.

Según estas estadísticas, la repitencia en la primaria puede decirse que ha disminuido de manera sostenida y prácticamente de manera uniforme en todas las regiones de planificación. En la secundaria, en cambio, la situación en este indicador es compleja e irregular, presentando tasas elevadas en todas las regiones. Se trata de una situación que las autoridades educativas y de gobierno han buscado atender y resolver por medio de programas como Avancemos, Fonabe, “Yo me apunto” y ProEduca, por mencionar los más importantes.

En ninguna de las regiones, sin embargo, pese a las iniciativas impulsadas y los esfuerzos realizados, el indicador de la repitencia en secundaria presenta disminuciones importantes, tal como sí se observa en el caso de la primaria. Los valores siguen siendo altos para todas las regiones, con la particularidad de que, en algunas de las regiones que en otros indicadores educativos registran valores más desfavorables, en el presente caso no sucede así.

Con una aspiración como país de avanzar a estadios de desarrollo humano superior, el rezago y el estancamiento que muestra el logro educativo en secundaria, reafirma la pertinencia de centrar la atención en este logro. Por ello, se propone aquí ubicar a la consecución de la educación secundaria completa de calidad como norte y concentrar el análisis de la equidad, y su seguimiento, en torno a esta aspiración de logro educativo. (Trejos y Murillo, 2012, p. 7)

Las desigualdades entre las distintas regiones de planificación en este indicador son notorias para las regiones Pacífico Central, Brunca, Huetar Caribe y Central, que presentan los valores más altos de repitencia. Por su parte, si se tiene en cuenta que en la región Central se ubica alrededor del 60% de la población del país y que en ella está localizada la mayor parte de la zona urbana, se puede

entonces inferir que las mayores tasas de repitencia se generan más en la zona urbana que en la rural. Una situación importante de referir es la que se presenta en las direcciones regionales del MEP ubicadas en la ciudad capital (San José-Central, San José-Norte y San José-Oeste).

Todas estas direcciones regionales presentan tasas de repitencia superiores a las que exhiben algunas de las direcciones ubicadas en regiones donde las relaciones generales presentan tasas bastante inferiores a las de la región Central. Es esta una situación que viene a corroborar lo ya dicho anteriormente (acápite sobre la asistencia a la educación), en el sentido de que la existencia de mejores condiciones de acceso a los servicios públicos no necesariamente repercute en mejores niveles de logro en la educación.

Aparte lo anterior, las desigualdades más importantes están presentes al interior de las propias poblaciones estudiantiles en las distintas regiones. La repitencia es expresión de limitaciones de acceso al sistema educativo y también de acceso a trayectorias escolares satisfactorias. Las tasas de repitencia existentes, sobre todo en la secundaria, hacen evidente la prevalencia de una importante proporción de la población estudiantil que, por diversas razones, está afrontando dificultades serias para atender de manera adecuada sus estudios. “Un elemento fundamental del derecho a la educación consiste en garantizar que la calidad de esta permita obtener resultados del aprendizaje pertinentes, equitativos y eficaces en todos los niveles y entornos” (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 30).

En tal sentido, la desigualdad viene a representar no solamente limitaciones actuales de acceso al sistema educativo y de acceso al desarrollo satisfactorio de las correspondientes trayectorias

escolares, sino que se convierte también en una desigualdad que involucra una proyección de desigualdad social a futuro, con lo que se estaría ante el riesgo de profundizar aún más la reproducción estructural e intergeneracional de la pobreza, la inequidad y la injusticia social.

Quienes se encuentran en condición de repitencia son personas cuyas expectativas de formación educativa están en grave riesgo de quedar en una condición de frustración y fracaso definitivo. Sea por las razones que sea (ausentismo, desmotivación, poca dedicación al estudio por razones económicas o por falta de incentivos familiares, culturales e institucionales, escasa pertinencia de la oferta educativa, entre otras), dichas personas ya están quedando en su adolescencia y juventud destinadas a carecer de condiciones adecuadas para desempeñarse posteriormente en el campo laboral, o bien, para el desarrollo por sí mismas de actividades económico y productivas que les permita contar con condiciones de bienestar social y tener una vida digna.

V.4. Resultados de las pruebas nacionales de bachillerato

El indicador de los resultados en las pruebas nacionales de bachillerato ha pasado a ser considerado de gran interés en Costa Rica por parte de diversos actores. Proporciona información relevante para evaluar, dar seguimiento y mejorar los rendimientos obtenidos en la fase de finalización de la trayectoria escolar en la secundaria, un nivel educativo que, como se ha visto ya en las estadísticas anteriores, representa un desafío crítico para lograr las metas de ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia terminal en este nivel del sistema educativo nacional.

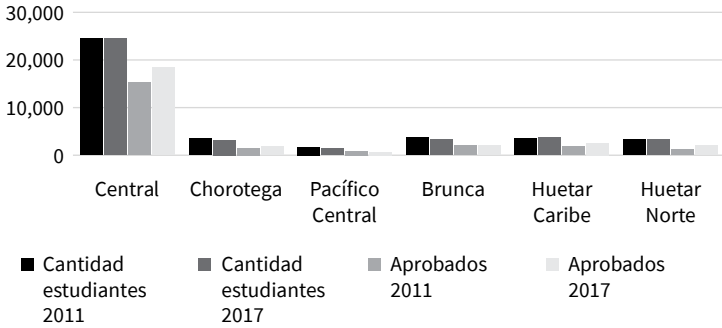
En la siguiente tabla y gráfico se presentan las cantidades absolutas de estudiantes por regiones que realizaron las pruebas nacionales de bachillerato y las de quienes las aprobaron en los años 2011 y 2017.

Tabla 8: Cantidad de estudiantes registrada en las pruebas nacionales de bachillerato y cantidad de estudiantes que las aprobaron, años 2011 y 2017

	Cantidad estudiantes		Aprobados	
	2011	2017	2011	2017
Central	24.583	24.662	15.710	18.159
Chorotega	3.633	3.445	1.750	2.142
Pacífico Central	1.994	1.531	1.111	946
Brunca	3.717	3.239	2.061	2.056
Huetar Caribe	3.471	3.758	1.836	2.631
Huetar Norte	3.385	3.363	1.274	2.056

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, Programa Estado de la Nación.

Gráfico 3: Cantidad de estudiantes registrada en las pruebas nacionales de bachillerato y cantidad de estudiantes que las aprobaron, años 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, Programa Estado de la Nación.

Tal como se puede observar, el comportamiento de la relación entre la cantidad de estudiantes registrada en las pruebas nacionales de bachillerato y la cantidad de quienes las aprobaron en los años 2011 y 2017 es bastante irregular entre las distintas regiones de planificación. Para 2017, la cantidad de estudiantes que las realizaron se incrementó levemente en las regiones Central y Huetar Caribe, mientras que disminuyó en las demás regiones. En su lugar, para el mismo año 2017, la cantidad de quienes las aprobaron aumentó de manera importante en las regiones Central, Huetar Caribe y Huetar Norte, entretanto que se redujo levemente en las regiones Pacífico Central y Brunca. La región Chorotega presenta un incremento poco significativo.

Al respecto, es de interés observar qué sucede por región en la diferencia porcentual entre la cantidad de estudiantes que realizan las pruebas y la de quienes las aprueban. Esto con el fin de obtener las diferencias porcentuales para cada uno de los años de referencia; es decir, identificar la diferencia interna específica que se produce entre los años 2011 y 2017, en relación con la cantidad de estudiantes que realizan las pruebas y la cantidad de quienes las aprueban. Esto permitirá apreciar cuál es el grado de variación en los rendimientos escolares por región de planificación; en qué magnitud ocurren y en qué sentido (positivo o negativo).

En la región Central, la relación proporcional entre la cantidad de estudiantes que realizaron las pruebas y la de quienes las aprobaron en 2011 es de 59,83%; en 2017 es de 73,63% (diferencia positiva de 13,8%). La región Chorotega presenta una tasa de 48,16% de quienes aprobaron los exámenes en 2011, entretanto que, para 2017, esta proporción es de 62,17% (diferencia positiva de 14,01%). En la región Pacífico Central, la relación para 2011 es de 55,71% y de 61,78% para 2017 (diferencia positiva de 6,07%). La región Brunca presenta para 2011 una tasa de 55,44% y de 63,67% para 2017 (diferencia positiva de 8,23%). En la Huetar Caribe, la proporción es de 52,89% para el año 2011 y de 70,01% para 2017 (diferencia positiva de 17,12%). Finalmente, la Huetar Norte registra una proporción de 37,63% para 2011 y de 61,13% para 2017, siendo esta la región que exhibe la mayor tasa de incremento entre 2011 y 2017, con un 23,5%.

Según lo anterior, entre 2011 y 2017, las tasas de rendimiento escolar en las pruebas nacionales de bachillerato mejoraron en todas las regiones, registrándose en la mayoría de ellas diferencias positivas importantes. Las desigualdades observables entre las distintas regiones indican que, en general, siendo la Pacífico Central y la

Brunca las que presentan las menores tasas de mejora, existen desigualdades claras distribuidas y focalizadas territorialmente.

En tal sentido, es importante referir aquí la indicación hecha por el Foro Mundial sobre la Educación (2015), en el sentido de que no es suficiente, e incluso representa un riesgo para los sistemas educativos, “concentrarse en el acceso a la educación, sin prestar la debida atención a determinar si los alumnos están aprendiendo y adquiriendo competencias pertinentes una vez que ya asisten a la escuela” (p. 25). En relación con las desigualdades territoriales y de otra índole, se señala:

[...] se deberán aplicar políticas para corregir los desequilibrios en cuanto a las oportunidades y los resultados del aprendizaje entre las regiones, los hogares, los grupos étnicos o socioeconómicos y, sobre todo, entre las distintas escuelas y aulas de clase. Para hacer frente a la desigualdad y velar por la inclusión, tanto en la oferta educativa como en los resultados de la educación de calidad, es indispensable comprender más a fondo la enseñanza y el aprendizaje en un entorno de aprendizaje determinado. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, pp. 36-37)

Entornos de aprendizaje determinados. A fin de proveer educación de calidad y pertinente, la oferta educativa ha de ser contextualizada, sobre todo a escala sociocultural y de las particularidades económico/productivas que caracterizan a las diferentes regiones y territorios. En Costa Rica, las pruebas nacionales de bachillerato son estandarizadas. No toman en consideración las especificidades socioculturales existentes en cada región. Esto puede estar provocando las diferencias de rendimiento y, además, generando desigualdades de logro académico que, a la postre, derivarán en otras diversas desigualdades que limitan y obstaculizan la creación de condiciones y capacidades

para el logro de la inclusión, la equidad y la mejora del bienestar social de la población en las distintas regiones del país.

Las anteriores estadísticas sobre los resultados en las pruebas nacionales de bachillerato indican la existencia de una situación a la que las autoridades educativas deben prestar especial atención, si en realidad se desea cumplir con los objetivos establecidos en la política educativa, relacionados con asegurar la igualdad de oportunidades y una educación de calidad para todas las poblaciones estudiantiles. Será preciso prestar atención a la pertinencia de la oferta educativa, la calidad de la docencia y a una adecuada dotación de recursos pedagógico/didácticos.

V.5. Exclusión intra-anual

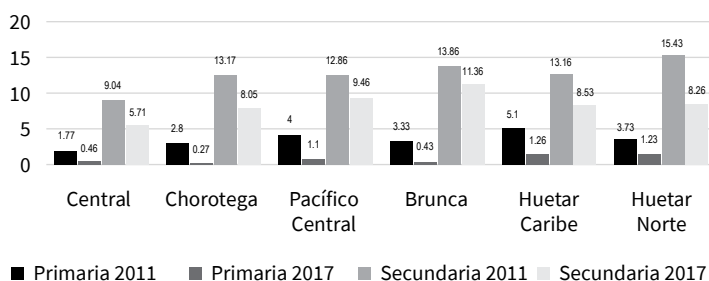
La exclusión intra-anual es otro de los indicadores utilizados con carácter de indicador fundamental por parte de las instituciones y entidades dedicadas a elaborar registros estadísticos sobre la educación. Este indicador se basa en la comparación entre la matrícula inicial y la final de cada año lectivo, para establecer la cantidad de estudiantes que se retiran de las aulas y no alcanzan a terminar el año. Esta es una situación que se produce, sobre todo, durante el período de vacaciones de medio año, cuando hay estudiantes que ya no regresan al centro educativo para continuar hasta terminar el año lectivo.

Tabla 9: Tasas de exclusión intra-anual por regiones de planificación, años 2011 y 2017

	Primaria (%)		Secundaria (%)	
	2011	2017	2011	2017
Central	1,77	0,46	9,04	5,71
Chorotega	2,8	0,27	13,17	8,05
Pacífico Central	4,0	1,1	12,86	9,43
Brunca	3,33	0,43	13,86	11,36
Huetar Caribe	5,1	1,26	13,16	8,53
Huetar Norte	3,73	1,23	15,43	8,26

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, Programa Estado de la Nación.

Gráfico 4: Tasas de exclusión intra-anual por regiones de planificación, años 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Compendio de indicadores educativos en las Direcciones Regionales de Educación*, Programa Estado de la Nación.

De la misma manera que sucede con la repitencia, en el período 2011/2017, las tasas de exclusión intra-anual disminuyen en todas las regiones de planificación, exhibiendo la secundaria en todas ellas valores muy superiores a los de la primaria. La disminución en las tasas de exclusión para la primaria alcanza a ser muy significativa en todas las regiones, siendo la Huetar Caribe la que presenta la mayor disminución (3,84%), seguida por la Pacífico Central (2,9%) y la Brunca (2,9%). La región Huetar Caribe, aún cuando muestra la mayor tasa de reducción, no obstante, continúa siendo la que mantiene la tasa más alta de exclusión intra-anual en la primaria.

En el caso de la secundaria, la reducción en la tasa de la exclusión intra-anual también acontece en todas las regiones de planificación, pero es una reducción muy inferior a la que se registra en la primaria. La región que logra la mayor tasa de reducción es la Huetar Norte (7,17%), que representa casi la mitad de la tasa que registraba en 2011. La de menor reducción es la Brunca, con apenas 2,5%. Esta misma región es la que a 2017 exhibe la tasa más alta de exclusión (11,36%), seguida por la Pacífico Central (9,43%) y la Huetar Caribe (8,53%).

La exclusión, igual que acontece con todo indicador educativo, es resultado de muy diversos factores. Se le asocia con situaciones de “ingreso tardío y rezago” (UNESCO, 2015), sobre edad, bajo rendimiento académico y con limitaciones socioeconómicas, pero también está asociada con baja calidad de la docencia, carencia de recursos didácticos e infraestructura escolar en malas condiciones.

De conformidad con las cifras anteriores, la exclusión en Costa Rica es uno de los problemas más serios que afectan el desempeño del sistema educativo para garantizar y asegurar la equidad, la inclusión y la igualdad de oportunidades en la educación. Lo mismo

que la repitencia, la exclusión es factor de desigualdad actual (presente) y potencial (futura). Por su parte, de conformidad con lo que expresan las estadísticas, los programas que han sido creados durante los últimos años con la finalidad de atender y dar apoyo a los sectores de estudiantes que afrontan dificultades para acceder y mantenerse en el sistema educativo -como Avancemos o “Yo me apunto”, por ejemplo- no parecen haber llegado todavía a generar las repercusiones afirmativas que de ellos se espera.

V.6. *Índice de oportunidades educativas (IOE)*

Trejos y Murillo (2012) enuncian cuatro diferentes puntos de partida con base en los cuales puede ser entendido y asumido el principio de igualdad de oportunidades en la educación: a) igualdad en el acceso, b) igualdad de trato o medios de aprendizaje, c) igualdad de logro o éxito académico, d) igualdad en la realización social de los logros educativos o resultados.

Con base en estos cuatro criterios se precisa la naturaleza y dimensiones del concepto de igualdad de oportunidades en la educación. Se entiende que la igualdad de oportunidades en la educación, más allá de la dimensión cuantitativa que implican los aspectos de la cobertura, el acceso, la permanencia y la conclusión de las trayectorias escolares, involucra de manera especial la dimensión cualitativa de la calidad de los rendimientos académicos, que son precisamente los que posibilitan el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas, las familias y las comunidades puedan superar las situaciones de exclusión y de inequidad con una proyección de alcance estructural, desde una perspectiva de mejora presente y futura de las condiciones del bienestar social. El desarrollo de estas capacidades básicas es lo que posibilita a las personas “integrarse efectivamente, compartir valores y creencias y

participar productivamente en la actividad económica y beneficiarse de sus frutos” (Trejos y Murillo, 2012, p. 6).

[...] se deberán aplicar políticas para corregir los desequilibrios en cuanto a las oportunidades y los resultados del aprendizaje entre las regiones, los hogares, los grupos étnicos o socioeconómicos y, sobre todo, entre las distintas escuelas y aulas de clase. Para hacer frente a la desigualdad y velar por la inclusión, tanto en la oferta educativa como en los resultados de la educación de calidad, es indispensable comprender más a fondo la enseñanza y el aprendizaje en un entorno de aprendizaje determinado. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 37)

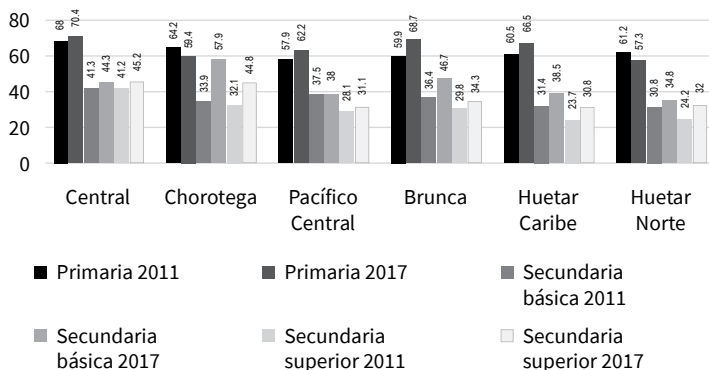
El índice de oportunidades educativas (IOE) es un indicador utilizado por el Programa Estado de la Nación, el cual “refleja la proporción de niños y niñas que logran completar el último año de su etapa escolar en condiciones de igualdad según las circunstancias socialmente establecidas y observables” (Programa Estado de la Nación, 2019, p. 86). El indicador se representa por medio de estimaciones porcentuales, tal como se muestra en la tabla 9.

Tabla 10: Índice de oportunidades educativas en primaria, secundaria básica y secundaria superior por regiones de planificación administrativa, años 2011 y 2017

	Primaria		Secundaria básica		Secundaria superior	
	2011	2017	2011	2017	2011	2017
Central	68,0	70,4	41,3	44,3	41,2	45,2
Chorotega	64,2	59,4	33,9	57,9	32,1	44,8
Pacífico Central	57,9	62,2	37,5	38,0	28,1	31,1
Brunca	59,9	68,7	36,4	46,7	29,8	34,3
Huetar Caribe	60,5	66,5	31,4	38,5	23,7	30,8
Huetar Norte	61,2	57,3	30,8	34,8	24,2	32,0

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del *Compendio Estadístico de Educación 2017*, Programa Estado de la Nación.

Gráfico 5: Índice de oportunidades educativas en primaria, secundaria básica y secundaria superior por regiones de planificación administrativa, años 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del *Compendio Estadístico de Educación 2017*, Programa Estado de la Nación.

En general, según estas estadísticas, entre los años 2011 y 2017, el IOE se incrementó en todas las regiones de planificación. No obstante, en el nivel de la primaria, el índice disminuye en las regiones Chorotega y Huetar Norte. El mayor incremento en la primaria lo registra la región Brunca, seguida por la Huetar Caribe. La Central es la región que presenta en este nivel las mayores tasas durante los dos años de referencia. En todas las regiones, puede decirse que el IOE es bajo en el nivel de la primaria, en la medida que únicamente en la región Central logra alcanzar el 70% al año 2017. Esta situación confirma con claridad la existencia de desigualdades importantes, tanto en la relación entre las regiones como al interior de cada una de ellas. El Programa Estado de la Nación (2017) indica que, a

escala nacional, “solo el 68% de las oportunidades educativas para culminar sexto grado se distribuyen de manera equitativa” (p. 143).

En la secundaria, el incremento de las tasas del IOE es generalizado en todas las regiones de planificación, aunque con variaciones importantes entre ellas. También las tasas son menores que en la primaria. En la Pacífico Central, región que, como ya se ha visto en relación con otros indicadores, es la que por lo general presenta las condiciones más deficitarias, la tasa de IOE se mantiene prácticamente la misma en el nivel de la secundaria básica, con un incremento de 3% en la secundaria superior.

Las regiones que entre 2011 y 2017 registran las mayores diferencias positivas son la Chorotega, con 24% en secundaria básica y un 12,7% en secundaria superior, con un promedio general positivo de 18,35%. A la Chorotega le sigue la región Brunca, con un incremento de 10,3% en la secundaria básica y de 4,5% en la secundaria superior. En tercer lugar, se sitúa la Huetar Caribe, que registra un incremento de 7,1% en la secundaria básica y de 7,1% en la secundaria superior; una mejora global muy similar a la de la región Chorotega.

Sin embargo, aun cuando en el nivel de la secundaria, la mayoría de las regiones hayan experimentado mejoras en este indicador, las tasas continúan siendo bajas y, a 2017, en regiones como la Huetar Caribe y la Huetar Norte no se alcanza todavía a contar con las tasas que, por ejemplo, la región Central exhibía ya para el año 2011. Esto pone de relieve la prevalencia de significativas desigualdades entre las regiones, las cuales, obviamente, repercuten en desigualdades y rezagos de orden socioeconómico y de bienestar social.

Teniendo en cuenta que el IOE, un indicador complejo, con mayores implicaciones que en el caso de otros indicadores, tiene relación con el desarrollo de las capacidades (cognitivas, tecnológicas,

productivas, culturales) de *saber*, *hacer* y *ser* que las personas y las comunidades requieren para hacer frente a las situaciones de desigualdad y para avanzar en la reducción de los factores que las provocan, es importante situar los datos anteriores en el contexto de algunos indicadores socioeconómicos. Más allá de la evidencia de la *desigualdad lineal* que registran los indicadores específicamente educativos, es importante indagar también cuál es la situación existente en relación con la *desigualdad social estructural y multidimensional*.

V.7. *Dos indicadores de contexto*

Tal como ya se indicó al inicio de este documento, interesa contextualizar las posibilidades que tiene el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en la educación, de conformidad con las condiciones socioeconómicas que presenta la realidad nacional. Son varios y diversos los indicadores que podrían ser utilizados para realizar este análisis. Sin embargo, en esta ocasión, lo que interesa hacer es básicamente una breve aproximación, con base en los indicadores de ingresos de los hogares y del coeficiente de Gini.

V.7.1. *Ingresos de los hogares*

Uno de los indicadores socioeconómicos más importantes es el de los ingresos de los hogares. La posibilidad de acceder a la educación y llevar a cabo trayectorias escolares satisfactorias depende en alta medida de la disponibilidad adecuada de ingresos por parte de los hogares. Este indicador está constituido por varios rubros distintos: trabajo (asalariado y autónomo), renta de la propiedad, subsidios estatales y becas, otras transferencias (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018e). En la presente ocasión, se toma como referencia el ingreso total de los hogares, el ingreso por trabajo asalariado y los ingresos por subsidios estatales y becas. Se

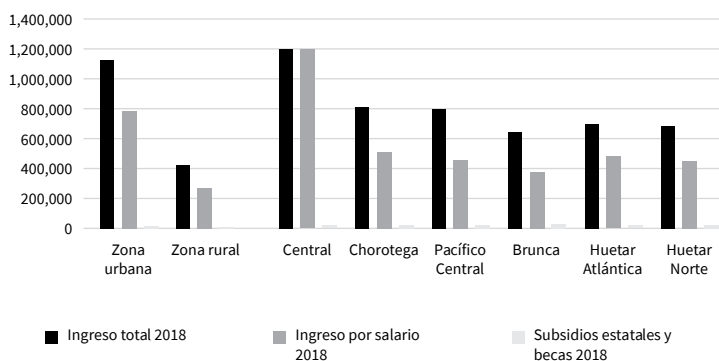
utilizan únicamente los datos para 2018, debido a que el INEC hizo modificaciones a los indicadores en 2017, las cuales no permiten elaborar un análisis comparativo como los realizados en lo que antecede para los indicadores educativos.

Tabla 11: Ingresos de los hogares (totales, por salario y por subsidios estatales y becas), según zonas y regiones de planificación.

Zona y región de planificación	Ingreso total	Ingreso por salario	Subsidios estatales y becas
	2018	2018	2018
Zona urbana	1.124.817	792.138	18.444
Zona rural	425.672	273.323	11.985
Central	1.197.541	773.054	15.060
Chorotega	815.270	515.838	24.685
Pacífico Central	804.126	459.879	25.788
Brunca	647.507	385.138	32.624
Huetar Atlántica	702.329	482.114	21.660
Huetar Norte	691.068	451.260	25.788

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del documento *Ingresos de los hogares*, del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Gráfico 6: Ingresos de los hogares (totales, por salario y por subsidios estatales y becas), según zonas y regiones de planificación.



Estos datos de ingresos totales promedio de los hogares, igual que sucede con los de los indicadores educativos, muestran la existencia de desigualdades importantes entre las zonas rural y urbana, así como entre las distintas regiones de planificación. Según se puede observar, los ingresos totales y los ingresos por concepto de salario son significativamente menores en la zona rural respecto de la urbana: 37,84% menos en el caso de los ingresos totales y 34,50% en el de los ingresos por salario. Por su parte, los ingresos por subsidios estatales y becas son 35% menores en la zona rural respecto de la urbana. Este dato es importante, ya que muestra la existencia de, al menos, problemas de gestión en la distribución de recursos que realiza el Estado por medio de los programas de la asistencia social.

La consecuencia de esta situación es no solo la prevalencia de las desigualdades, sino también su agudización, en la medida que la desasistencia del Estado viene a representar una barrera para que las comunidades y las poblaciones puedan desarrollar las capacidades locales que les permita afrontar de manera positiva

las condiciones de desigualdad que les limitan e impiden el acceso al bienestar social y al logro de una vida digna.

Por regiones de planificación, las proporciones internas de distribución en la relación de los ingresos totales, los ingresos por salario y por subsidios estatales y becas son variables. En la Central, el ingreso por salario representa el 64,55% de los ingresos totales de los hogares y el ingreso por subsidios estatales y becas es de 1,25%. En la región Chorotega, estas relaciones porcentuales son de 63,27% y de 3,02%, respectivamente. En la región Pacífico Central, que presenta la menor tasa de ingresos por salario con respecto a la de los ingresos totales de los hogares, la relación es de 57,18% y de 3,20%. La Brunca, que registra con los menores promedios en los ingresos totales y en los ingresos por salario, exhibe una relación de 59,48% para el promedio de los ingresos por salario y de 5,03% para el de los ingresos por subsidios estatales y becas; esta es la región que presenta la mayor tasa en este último rubro de ingresos. En la Huetar Atlántica, las proporciones son, respectivamente, de 68,64% y de 3,08%. Finalmente, la región Huetar Norte presenta una proporción de 65,29% para los ingresos por salario y de 3,73% para los ingresos por subsidios estatales y becas.

Teniendo en cuenta estos datos y su relación con las desigualdades entre zonas rural y urbana, cabe inferir que, en el caso de los recursos públicos destinados a los programas de la asistencia social, su distribución pareciera estar concentrada principalmente en las poblaciones urbanas de las diferentes regiones de planificación. Asimismo, También cabe inferir una desigual calidad de la oferta educativa, poco pertinente e indiferente a las necesidades y aspiraciones educativas de las poblaciones rurales y costeras, así como una deficiente cobertura y poca eficiencia de los programas sociales destinados a brindar apoyos en el campo de la educación.

Las cifras expuestas muestran la existencia de desigualdades que pueden ser calificadas como de naturaleza compleja y estructural. Son desigualdades que afectan de manera diversa el acceso y la permanencia en la educación para las poblaciones y comunidades en las que, en particular, la disponibilidad de ingresos y la existencia de capacidades para el desarrollo de actividades productivas que contribuyan al logro del bienestar están claramente en desventaja; de manera especial, afectan a las poblaciones y comunidades de la zona rural y de las regiones costeras.

Además de ello, también es posible inferir la existencia de una fuerte desigualdad al interior de dichas poblaciones y comunidades; una desigualdad generada, precisamente, por las formas de acceso al empleo y por dificultades para el desarrollo de las actividades productivas locales. Estas son estables y económicamente satisfactorias para algunos pequeños sectores, entretanto que son frágiles, inciertas y mal retribuidas para una mayoría de las personas y los hogares. Se trata de situaciones que generan repercusiones negativas a mediano y largo plazo y que, por consiguiente, intensifican las tendencias de incremento cada vez mayor en materia de inequidad, exclusión y desigualdad social estructural.

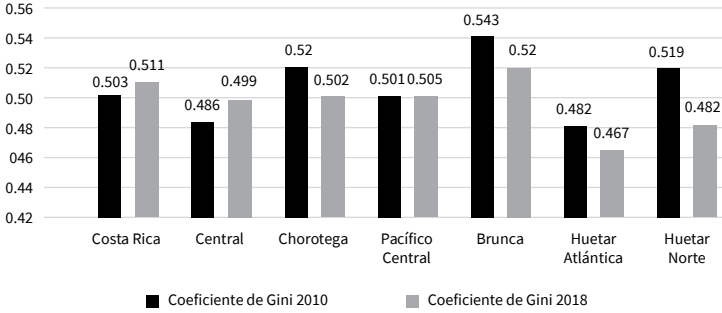
V.7.2. *Coefficiente de Gini*

En lo que respecta a las desigualdades sociales internas en las diferentes regiones de planificación, las anteriores consideraciones pueden ser complementadas con las puntuaciones que registra el coeficiente de Gini (CG), el cual consiste en un indicador que sirve:

[...] para medir la desigualdad del ingreso de los hogares en una sociedad. Adopta valores que oscilan entre cero y uno; cuando su valor se acerca a uno muestra que existe una mayor concentración, en tanto una reducción indica que los ingresos

de los hogares se distribuyen de una manera más uniforme.
(Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018b, p. 13).

Gráfico 7: Coeficiente de Gini nacional y por regiones
de planificación administrativa, años 2011 y 2018



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de los documentos *Costa Rica: Principales características de los hogares y de las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar según región de planificación, julio 2018* y *Costa Rica: Principales características de los hogares y de las personas por quintil de ingreso per cápita del hogar según región de planificación, julio 2011*, del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En general, Costa Rica registra un coeficiente de Gini que la ubica entre los países con los niveles más elevados de desigualdad en el mundo; una desigualdad que, además, según registros del Banco Mundial (2019), presenta en la actualidad una tendencia al incremento. Esta situación la corrobora la información contenida en el gráfico anterior, según la cual, a escala nacional, el coeficiente pasó de 0,503 en 2010 a 0,511 en 2018.

Por regiones de planificación, la tendencia del coeficiente de Gini es bastante irregular y las regiones que presentan las puntuaciones más elevadas son, de mayor a menor, la Brunca, la Chorotega y la

Pacífico Central. Estas regiones son, por tanto, las que cuentan con las mayores desigualdades sociales internas en el país. Las regiones Chorotega y Brunca registran reducciones del CG en el período de 2010 a 2018, de igual manera que sucede con las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte. Esta última región es la que exhibe la mayor reducción del CG para el período de referencia. La región Brunca, que también ve reducida su puntuación de desigualdad durante el período de referencia, no obstante, es la que mantiene los mayores valores de desigualdad social durante el período de referencia.

De conformidad con las anteriores puntuaciones, cabe decir que la desigualdad social y la inequidad en Costa Rica están distribuidas en proporciones más o menos variables por todo el territorio nacional, además de que están presentes por igual en las zonas urbanas que en las rurales y costeras. Tanto en contextos donde se concentran las actividades económico/productivas de mayor dinamismo (industriales, de servicios, comerciales, turísticas, ubicadas, sobre todo, en las principales ciudades de la región Central), como en las zonas rural y costera, donde la estructura económica y productiva es más de índole agropecuaria o pesquera, en todas las localidades del territorio nacional, las desigualdades son parte distintiva del paisaje social y de la realidad socioeconómica cotidiana.

Puede observarse también que, en su caso, la región Central, que en los indicadores educativos muestra por lo general las mejores posiciones, en el coeficiente de Gini es la que más incrementa el valor de la desigualdad entre 2010 y 2018, seguida con una puntuación menor por la región Pacífico Central. Esto indica que, entre los valores obtenidos en los indicadores educativos y los niveles de desigualdad social interna existentes, no existe una relación de correspondencia biunívoca.

Esta es una situación que induce a inferir que no necesariamente contar con mejores resultados en la educación se traduce en repercusiones afirmativas respecto de la reducción de las desigualdades sociales. La desigualdad lineal que los indicadores educativos permiten observar se transforma en desigualdad multidimensional y estructural cuando estos indicadores son colocados en el contexto de las condiciones socioeconómicas de desigualdad, inequidad y exclusión que se han desarrollado y están ancladas en las diferentes regiones de planificación.

Tal como se dice con frecuencia en los documentos de la política educativa nacional y también por parte de organismos multilaterales como la UNESCO, la educación es un pilar fundamental para la construcción y el desarrollo de capacidades que permitan a las personas mejorar las condiciones para el logro del bienestar social y poder tener una vida digna. En la óptica del Foro Mundial sobre la Educación (2015):

La función del Estado es crucial en cuanto a la regulación de normas, la mejora de la calidad y la reducción de las disparidades entre las regiones, comunidades y escuelas. Los gobiernos deberán, cuando resulte apropiado, enmarcar el planeamiento de la educación en la reducción de la pobreza, las estrategias de desarrollo sostenible y la respuesta humanitaria, garantizando a su vez que las políticas sean acordes a las obligaciones jurídicas de los gobiernos de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la educación. (p. 57)

Cabe decir que, no obstante, en sí y por sí misma, la educación todavía no es suficiente. Las políticas educativas y los programas de apoyo financiero para asegurar la calidad de la educación y la

igualdad de oportunidades requieren estar articuladas en políticas multisectoriales y en un marco general de Proyecto País.

V.8. *Financiación*

Uno de los indicadores que el Foro Mundial sobre la Educación enuncia como de importancia especial es el de la financiación estatal de la educación, cuya magnitud es expresión del grado de compromiso que el Estado adopta y pone en práctica en este campo. El Foro (2015) señala que, en su relación con las condiciones de pobreza y la carencia de oportunidades de acceso a la educación por razones económicas, la financiación estatal de la educación puede servir para “reducir la disparidad en materia de ingresos, y muchos programas educativos han encontrado maneras innovadoras de ayudar a las familias y los alumnos a superar los obstáculos financieros que impiden el acceso a la educación” (p. 44).

Es decir, el Foro entiende la financiación como una acción estratégica vinculada al derecho a la educación y a la reducción de la inequidad y la injusticia social. En su perspectiva, por consiguiente, resulta necesario establecer “un claro compromiso de los gobiernos de proveer una financiación equitativa que se ajuste a las prioridades, necesidades y capacidades educativas nacionales, a fin de avanzar en el logro progresivo del derecho a la educación” (p. 67).

En Costa Rica, la financiación estatal de la educación registra una tasa del producto interno bruto (PIB) superior a la recomendada por el Foro Mundial sobre la Educación (2015), que la sitúa en un máximo del 6%. De conformidad con cifras que ofrece el Programa Estado de la Nación (2019), el presupuesto para educación representó en 2017 una cifra de “2,6 billones de colones corrientes (7,9% del PIB), lo cual representa un aumento real del 4,6% con respecto al año anterior” (p. 127). Según esto, en 2017, el presupuesto estatal

para la educación, “supera el promedio de los últimos 17 años y es el doble, en términos reales, que la del año 2000” (p. 127). El incremento de la financiación para el sistema educativo ha sido, durante los últimos años, una política de Estado en Costa Rica, igual que lo son las propias políticas educativas, tal como quedó promulgado en la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* de 1994.

No obstante, la ampliación de la dotación presupuestaria realizada no parece haber sido distribuida de manera equitativa entre los diferentes centros educativos del país. Mientras que, por ejemplo, existen centros educativos que exhiben una infraestructura óptima y que cuentan con una adecuada disposición de recursos didácticos y servicios, hay otros en los que, en cambio, las condiciones existentes representan un claro obstáculo para el desarrollo de los procesos educativos: infraestructura en mal estado, deficiencia y carencia de servicios y de recursos didácticos, baja calidad de la docencia, entre los aspectos más relevantes. Ha habido casos, incluso, de centros educativos que han debido ser cerrados por orden del Ministerio de Salud (Castro, 2019), a causa de que las pésimas condiciones de infraestructura en que se encuentran constituyen un riesgo evidente para la población estudiantil y para quienes tienen a su cargo las labores de la docencia y de la gestión administrativa.

En su *Séptimo Informe Estado de la Educación*, el Programa Estado de la Nación (2019) registra insuficiencias de infraestructura para dar cobertura y acceso a la educación en el nivel de la preescolar, sobre todo en el ciclo de Interactivo II. Esta situación también se presenta en una proporción importante de los centros educativos de primaria, sobre todo en el caso de las escuelas unidocentes, las cuales representan alrededor del 40% del total de los centros educativos en este nivel y que operan en condiciones de “graves

carencias de recursos e infraestructura” (p. 79). En la secundaria, sin embargo, el panorama pareciera ser relativamente distinto.

El crecimiento del presupuesto para la educación ha incidido para que, en años recientes, se crearan nuevos centros educativos en la modalidad de educación técnica, posibilitando con ello la generación de condiciones para la retención y el incremento de la matrícula en esta modalidad de la educación secundaria, que ahora también ha sido extendida a la modalidad nocturna con la finalidad de propiciar opciones de formación a la población estudiantil que afronta dificultades para asistir a los centros educativos diurnos (Programa Estado de la Nación, 2019).

V.9. Programas de apoyo a la población estudiantil en situación de desigualdad

En relación con los programas de apoyo dirigidos a facilitar condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo a estudiantes de hogares pobres y en situación de pobreza extrema, el Foro Mundial sobre la Educación (2015) señala lo siguiente:

La pobreza debe seguir siendo una cuestión prioritaria, ya que es aún la mayor barrera a la inclusión en todos los niveles y en todas las regiones del mundo. La inversión en educación puede reducir la disparidad en materia de ingresos, y muchos programas educativos han encontrado maneras innovadoras de ayudar a las familias y los alumnos a superar los obstáculos financieros que impiden el acceso a la educación. Es necesario invertir en dichos enfoques y ampliarlos. (p. 44)

El sistema educativo costarricense cuenta con cuatro programas básicos de apoyo económico y de servicios para la población estudiantil del país en condición de pobreza, inequidad, exclusión y

desigualdad social: Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), Programa de Transporte Estudiantil (PTE), Fondo Nacional de Becas (FONABE), Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos. Según refiere el Programa Estado de la Nación (2019), el crecimiento de la financiación estatal para la educación ha significado la ampliación de la cobertura de los programas de apoyo, sobre todo hacia la población estudiantil y los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema. Esta ampliación de cobertura ha dado como resultado un mayor apoyo a estudiantes en condición de pobreza extrema en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, sobre todo en la secundaria.

V.9.1 Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA)

En el *Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*, el Foro Mundial sobre la Educación (2015) subraya la necesidad de que, en aras de hacer frente a la exclusión y de asegurar la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades en la cobertura y el acceso a la educación, los países deben destinar recursos para ofrecer servicios de alimentación y de “nutrición y salud” (p. 32) a sus respectivas poblaciones estudiantiles, sobre todo a las que se encuentran en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad social. Esta indicación aparece también planteada por el ACNUDH (2012), como parte sustantiva de las acciones que los países deben llevar a cabo para dar cumplimiento al derecho humano a la educación.

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) es uno de los dos programas de servicios a la población estudiantil con que cuenta el MEP, junto con el

de Transporte Estudiantil. Ambos programas están a cargo de la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del MEP, creada en 2007 mediante Decreto Ejecutivo 34075-MEP. El PANEA es el programa más antiguo de todos y su fecha de inicio la data el MEP para el año 1950. El programa es dotado con recursos por primera vez en el año 1974, por medio de la Ley No. 5662, que dio pie a la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). (Muñoz, 2019). El PANEA opera como un programa social focalizado y su población meta prioritaria está constituida por:

- Los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo (...).
- Los estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como desnutrición, sobrepeso u obesidad, anemia u otras deficiencias.
- Los estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tal como problemas de violencia, adicciones y abuso. (Ministerio de Educación Pública, s. f., p. 4

Según refiere el Programa Estado de la Nación (2017), entre los “programas de equidad” del MEP, el PANEA es el que tiene un enfoque más “universalista, al menos en primaria” (p. 232). Al año 2016, este programa presentaba un alcance de cobertura del 75% de la población estudiantil matriculada en la “educación general básica tradicional” (p. 232). En el nivel de la secundaria, la cobertura es menor y se rige por criterios de mayor selectividad, con un alcance de 51% para el año 2015 (Programa Estado de la Nación, 2017). En términos de participación del PANEA en los presupuestos estatales destinados a los programas sociales en educación, en el año 2015, este programa contó con el 37% del total de la dotación

de recursos destinada a dichos programas (Programa Estado de la Nación, 2017).

El MEP, por su parte, informa que, en el período 2014/2018, dentro de las poblaciones estudiantiles a las que se procuró mejorar la prestación de los servicios del PANEA están las de las comunidades indígenas. En dicho período, la dotación de recursos del PANEA para estas poblaciones estudiantiles representó un incremento de la inversión del orden del 711,63%, “pasando de 288,5 millones de colones en el 2014 a 2.3 miles de millones en el 2017. Esto benefició a 11.324 estudiantes más con respecto a 2014” (MEP, 2018, p. 62).

En términos generales, según indica la Contraloría General de la República (2018), en el período referido, el PANEA ejecutó un presupuesto por ₡98.183,23 millones, con lo cual se dio cobertura universal a la población estudiantil matriculada en primaria y preescolar y a más del 90% de estudiantes en la modalidad de enseñanza especial, así como a alrededor del 80% de estudiantes en las modalidades académica y técnica de la educación secundaria. Entre 2014 y 2018, el PANEA incrementó su cobertura de manera constante en relación con la matrícula estudiantil registrada en el sistema educativo nacional para dichos años (Contraloría General de la República, 2018).

Según registra el Programa Estado de la Nación (2017), la orientación universalista del PANEA presenta una cobertura que se amplía conforme “más rural y alejado de la región Central sea el lugar de residencia del estudiante” (p. 233). En la región Central, altamente urbanizada, se concentra aproximadamente el 60% de la población del país y existe en ella una mayor y mejor red de servicios (públicos y privados). Los centros educativos, debido a la densidad de población, tienden a estar a más corta distancia del lugar de residencia, además

de que se cuenta con servicios de transporte público que operan prácticamente de manera continua.

Los servicios de alimentación que proporciona el PANEA son, por estas particulares razones, más necesarios en las regiones rurales y costeras, donde el traslado a los centros educativos involucra mayores distancias y, por su parte, las condiciones socioeconómicas de los hogares tienden a ser más desfavorables que en la región Central. No obstante, en una región como la Huetar Caribe, según informa el Programa Estado de la Nación (2017), la provisión de la oferta de este servicio es precaria e insuficiente.

El PANEA es un programa que ha venido siendo dotado con recursos cada vez mayores durante los últimos años. Se estableció, asimismo, la disposición de mantener los comedores escolares abiertos durante los períodos de vacaciones, a fin de brindar este servicio a la población estudiantil que, por su condición socioeconómica, así lo amerite (MEP, 2018). En el cuatrienio 2014/2018, según informa el MEP (2018):

[...] se dio un importante aumento en la cantidad de beneficiarios, acompañado de una ampliación de la cobertura en términos de centros educativos participantes. Esto ha sido posible gracias a un aumento sostenido en la inversión para la compra de alimentos, cantidad de personal para la preparación de éstos y equipamiento de calidad para los comedores. (p. 43)

Sin embargo, según refiere la Contraloría General de la República (2018), al evaluar la gestión y el desempeño de la DPE del MEP, esta instancia no presenta los resultados más satisfactorios. En evaluación realizada por la Contraloría en 2018, se indica que, en materia de gestión y de desempeño, la DPE solo logró obtener “una calificación de 43,82 puntos de 100 puntos posibles” (p. 4).

Esta puntuación coloca a la DPE como una de las dependencias ministeriales de más baja eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, situación que, lógicamente, incide de manera negativa en el cumplimiento de los correspondientes objetivos y metas. Una deficiente gestión del programa mengua el impacto positivo que se puede tener con la prestación de los servicios y dificulta el adecuado aprovechamiento de estos por parte de las poblaciones meta a las que están dirigidos.

V.9.2. Programa de Transporte Estudiantil

De igual manera que el PANEA, el Programa de Transporte Estudiantil (PTE) se encuentra a cargo de la DPE del MEP. En búsqueda realizada por internet en páginas de distintas instituciones, no fue posible hallar registros acerca de la fecha de creación de este programa, aunque sí se puede decir que es uno de los más antiguos que existen en el país. El PTE es un programa que está dirigido principalmente a estudiantes de secundaria y de zonas rurales. En la actualidad:

[...] ofrece diferentes modalidades para prestar el servicio de transporte, entre ellas, la contratación de rutas adjudicadas y mediante la concesión de subsidios individualizados por medio de transferencia de dineros que realiza el MEP a las Juntas Administrativas o Juntas de Educación de los centros educativos. (Contraloría General de la República, 2018, pp. 12-13)

La cobertura del programa se ha ampliado durante los últimos años, al pasar de 89.042 estudiantes en 2012 (Ministerio de Educación Pública, 2015) a 150.452 en 2018 (Contraloría General de la República, 2018). En términos presupuestarios, el PTE presenta un incremento de 43,7% entre los años 2014 y 2018 (Contraloría General de la República, 2018). En la distribución de la cobertura por provincias,

las que concentran la mayor proporción son Alajuela (27,6%), Puntarenas (18,9%) y San José (15,0%).

Por regiones de planificación administrativa, cabe inferir que, con base en los datos registrados por la Contraloría (2018), la región Central es la que presenta la mayor proporción de cobertura, con más del 35% del total. Una distribución que, naturalmente, se puede explicar por el hecho de ser en la región Central donde está concentrada más de la mitad de la población del país.

En este programa, igual que en el anterior, el MEP (2018) indica que se hicieron esfuerzos de inversión para mejorar y ampliar el servicio de transporte estudiantil para las poblaciones estudiantiles de las comunidades indígenas. Entre 2014 y 2018, la inversión pasó de ₡165.5 millones a ₡236.5 millones. Esto representa un incremento de 42,8% en dicho período, con lo que se benefició a 402 estudiantes más.

Con todo, pese a la inversión y los esfuerzos realizados para fortalecer y ampliar los servicios que brinda el PTE, este programa, al igual que el PANEA, también registra deficiencias de gestión. La Contraloría General de la República (2018) señala como una de las principales deficiencias, la inexistencia de un modelo de tarifas para el servicio del transporte estudiantil, situación que el MEP resuelve trasladando “la responsabilidad de ejecutar y supervisar el 91% del servicio de transporte a las Juntas de Educación, Juntas Administrativas, centros educativos y padres de familia” (p. 5).

V.9.3. *Fondo Nacional de Becas (Fonabe)*

Con la finalidad de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en la educación, en 1997 se creó el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) por Ley No. 7658, modificada en el año

2004 para dar opción también a la población inmigrante, “en el tanto que cumplan con ciertos requerimientos de migración y residencia en el país, además de condiciones pobres socioeconómicas” (Fondo Nacional de Becas, 2018, p. 3). El Fonabe está integrado en su Junta Directiva por representantes del MEP (del cual es un órgano adscrito), la Unión Costarricense de Cámaras de Empresas Privadas (UCCAEP), el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios. La finalidad principal del Fonabe es proporcionar apoyo “a estudiantes de escasos recursos económicos (pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad)” (Fondo Nacional de Becas, 2018, p. 12).

El Fonabe está básicamente dirigido a la población estudiantil de primaria, aunque en pequeñas proporciones también otorga becas a estudiantes de preescolar, secundaria y a otros sectores estudiantiles en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, desigualdad e inequidad. Se basa en tres criterios para seleccionar a la población beneficiaria de las becas: condición socioeconómica, rendimiento académico y mérito personal.

Con el objetivo de mejorar la gestión de sus acciones y procesos, el Fonabe ha desarrollado durante los últimos años diversos sistemas informáticos orientados a agilizar los procesos de adjudicación de becas e identificar a las personas que las necesitan (MEP, 2018), a la vez que se lleva a cabo el registro de información respecto de los alcances que el programa está teniendo en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Según informa el Fonabe (2018), el Fondo cuenta con dos categorías de beca: por condición socioeconómica y por condiciones especiales. La primera se adjudica “a estudiantes en condición socioeconómica

de escasos recursos económicos y de vulnerabilidad educativa, matriculados en los niveles educativos de preescolar, primaria y post secundaria” (p. 14). La segunda categoría, en su lugar, está dirigida a brindar apoyos a “estudiantes en condiciones especiales de riesgo y exclusión social”, “para Gestión de Riesgos en desastres y/o emergencias” (p. 13), así como por mérito personal.

De conformidad con las estadísticas que aporta el Programa Estado de la Nación (2018), entre 2011 y 2016, el Fonabe vio incrementado su presupuesto en un 9,13%, al pasar de ₡25.641,9 millones en 2011 a ₡28.220 millones en 2016. Por su parte, para el año 2019, el Fonabe (2018) dispuso en su presupuesto ordinario una suma por ₡54.621,4 millones para el Programa de Gestión de Becas, lo cual representa nominalmente un incremento de 53% con respecto a lo registrado por el PEN para 2011.

Para el año 2018, la distribución en el otorgamiento de becas por regiones de planificación administrativa es la siguiente: Central: 49%; Chorotega: 7%; Huetar Caribe: 12%; Huetar Norte: 14%; Pacífico Central: 6%; Brunca: 12% (Fondo Nacional de Becas, 2019). El Fonabe refiere que, en el caso de la región Central, cuya participación en la distribución de las becas es prácticamente equivalente a la suma total de la participación en conjunto de todas las demás regiones, responde al hecho de que esta región es en la que “se registra una mayor cantidad de cantones y distritos clasificados como de atención prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo” (p. 22).

Por contraste, la región Pacífico Central, que en diversos indicadores educativos aparece situada en las condiciones menos favorables, en el presente caso, una vez más, vuelve a ser la que exhibe la tasa más baja de participación en la prestación y cobertura de este tipo de servicios.

En las comunidades indígenas, la cobertura de las becas del Fonabe se amplió a 3.680 estudiantes más en el período 2014/2018, para un incremento de inversión en ese cuatrienio que pasó de los ₡3.300 millones a los ₡4.600 millones (MEP, 2018).

Al igual que el PANEA y el PTE, el Fonabe también presenta deficiencias de gestión. Se señalan, por ejemplo, deficiencias en la selección de las personas para el otorgamiento de las becas, ocasionando esto un “desplazamiento de personas que por su condición socioeconómica deben recibir beca, y no la reciben porque otros que están en condición socioeconómica más favorable sí gozan del beneficio” (Asamblea Legislativa, 2019, p. 10).

Las medidas administrativas impulsadas en procura de mejorar los procesos de gestión por parte del Fonabe, no han fructificado de manera tal que los servicios que este programa brinda lleguen efectivamente a las personas que realmente los necesitan. Esta clase de dificultades limita la posibilidad de que se cumpla con el objetivo fundamental de que el Fonabe sea un programa eficiente y eficaz en garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo y la conclusión satisfactoria de las correspondientes trayectorias escolares.

V.9.4. *Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos*

Avancemos es un programa que inició operaciones con un plan piloto en 2006, para establecerse en 2007 como una política a escala nacional. De conformidad con lo que se indica en el Proyecto de Ley “Reforma parcial de la Ley No. 9617, Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos, de 2 de octubre de 2018, y de la Ley No. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974, y

derogatoria de la Ley No. 7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, de 11 de febrero de 1997”, el Programa Avancemos tiene por objetivo:

[...] promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes en edad de asistir a educación secundaria, pertenecientes a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica. Con la implementación de este programa se busca convertirlo en un mecanismo estratégico en la búsqueda de universalizar la educación secundaria y romper el ciclo de la pobreza y la exclusión social, para lo cual se requiere una intervención interinstitucional e intersectorial coordinada y oportuna. (Asamblea Legislativa, 2019, p. 3)

Avancemos da cobertura de apoyo a estudiantes de diversas modalidades de la educación secundaria: colegios diurnos y nocturnos en modalidades académica y técnica; secundaria por suficiencia (MEP); colegio a distancia (CONED); Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar; Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA); Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC) y Educación Especial (Asamblea Legislativa, 2019).

Según estadísticas del Programa Estado de la Nación (2018), el presupuesto de Avancemos disminuyó un 9,31% entre 2011 y 2016, al pasar de \$54.000 millones en 2011 a \$48.970 millones en 2016. Sin embargo, el Instituto Mixto de Ayuda Social (2019) informa que, para el año 2018, el presupuesto ejecutado por este programa alcanzó la cifra de \$68.505 millones, lo cual representaría un 28,51% más que la cifra registrada para 2016 por el Programa Estado de la Nación. En la tabla 11 se presentan las cifras para el año 2018, relativas a la matrícula inicial y a la población estudiantil atendida,

así como los montos transferidos por Avancemos en su distribución por regiones de planificación administrativa.

Tabla 12: Matrícula inicial y población estudiantil atendida y montos transferidos por el Programa Avancemos, según región de planificación administrativa, año 2018

Región de planificación	Matrícula inicial	Población estudiantil atendida	Montos transferidos
Central	265.912	93.201	31.359.947.000
Chorotega	42.064	22.098	7.617.790.000
Pacífico Central	30.979	16.871	5.625.350.000
Brunca	43.766	28.958	10.071.090.000
Huetar Atlántica	51.214	23.031	7.700.590.000
Huetar Norte	42.733	18.301	6.130.950.000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asamblea Legislativa publicados en *La Gaceta* del 10 de mayo de 2019 y del documento *Informe del Programa Protección y Promoción Social (Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018)*, del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Según informa el MEP (2018), entre 2016 y 2018, los recursos de Avancemos representaron un total de 170.000 estudiantes que recibieron el subsidio.

Los datos expuestos en la tabla anterior tienen básicamente la finalidad de contar con un registro que pueda servir de referencia para investigaciones posteriores que se realicen sobre este mismo asunto. Tal como es lógico, la región Central es la que cuenta con la mayor matrícula inicial, seguida por la Huetar Atlántica y la Brunca, dos regiones bastante extensas territorialmente, en las que se ubica también una parte importante de la población del país. En

la tabla 12 se indican las proporciones de personas atendidas con respecto a la matrícula inicial por regiones de planificación, de la misma manera que el promedio respectivo de las transferencias realizadas por Avancemos.

Tabla: 13: Porcentaje de personas atendidas con respecto a la matrícula inicial y promedio de montos transferidos por persona con respecto a la cantidad de personas apoyadas con recursos de Avancemos, año 2018.

Región de planificación	Porcentaje de personas atendidas con respecto a la matrícula inicial	Promedio de montos transferidos por persona
Central	35,04	336.476
Chorotega	52,53	344.727
Pacífico Central	54,45	333.433
Brunca	66,16	347.782
Huetar Atlántica	44,94	334.357
Huetar Norte	42,82	335.006

Fuente: Elaboración propia con base en datos del documento *Informe del Programa Protección y Promoción Social (Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018)*, del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Según indica el Programa Estado de la Nación (2017), Avancemos se ha fundamentado en una política dirigida a brindar apoyo de manera especial a la población estudiantil de las “regiones periféricas, zonas rurales y estratos de menores ingresos” (p. 235). La distribución porcentual por regiones de planificación de las proporciones de personas atendidas con respecto a la matrícula inicial, según se muestra en la tabla anterior, parece confirmar lo referido por el PEN.

La región Central es la que presenta la menor tasa de personas cubiertas por los apoyos de Avancemos, mientras que la Brunca es la que presenta la tasa mayor, casi el doble que la Central. La Pacífico Central, recurrente en registrar con las menores proporciones en indicadores anteriores, en el presente caso se ubica en la segunda posición, seguida por la Chorotega. Llama la atención las bajas proporciones que exhiben las regiones Huetar Norte y Huetar Caribe, dos regiones que presentan bajas tasas en el índice de oportunidades educativas y en el indicador económico de ingresos de los hogares.

En materia de gestión, el programa Avancemos también presenta deficiencias. Entre ellas, se señala la existencia de descoordinaciones en el registro e intercambio de información entre el IMAS y el MEP, por ejemplo, en el tanto que “el IMAS tiene un registro por hogar beneficiario y el MEP uno por estudiante matriculado.” (Asamblea Legislativa, 2019, p. 10). Esta carencia de armonización en la codificación de los distintos registros complica la toma de decisiones para el otorgamiento de las transferencias, por lo que se incurre incluso en otorgarlas a estudiantes que ya no están en el sistema educativo.

V.9.5. *Otros programas*

Además de los programas dirigidos de manera específica a brindar apoyos económicos y servicios a la población estudiantil, durante los últimos años han sido creados otros programas que vienen a complementar y a reforzar la prestación de dichos apoyos.

- PROEDUCA

Este es un proyecto iniciado en 2012, en el marco de un convenio entre el MEP y la Unión Europea. Tiene por finalidad brindar apoyo a 80 centros educativos de secundaria ubicados en comunidades

de gran vulnerabilidad social y que presentan como característica la existencia de una alta incidencia de abandono escolar.

La atención que este proyecto proporciona a los 80 colegios seleccionados involucra la realización de capacitaciones, talleres y seminarios, así como financiamiento para “la construcción de infraestructura y la dotación de “recursos tecnológicos a estudiantes, docentes y personal administrativo” (MEP, 2018, p. 162).

El proyecto desarrolla la gestión de cuatro estrategias destinadas a disminuir el abandono y la exclusión educativa, las cuales consisten en a) la gestión del centro educativo, b) los procesos de mediación pedagógica, c) el equipamiento didáctico y el mejoramiento de la infraestructura, d) la organización a través de redes de trabajo entre colegios de una misma zona geográfica.

Dentro de los logros obtenidos por PROEDUCA durante el período comprendido entre los años 2014 y 2018, el MEP (2018) informa acerca de una reducción de 3% de la exclusión educativa en los colegios cubiertos por este proyecto.

- “Yo me Apunto con la educación”

Tal como ya se indicó en lo que antecede, en Costa Rica existe una importante desigualdad entre los diferentes centros educativos. Algunos de ellos operan en condiciones que pueden ser calificadas como óptimas, mientras que hay otros cuya situación es deficiente en muy diversos aspectos, sobre todo en el nivel de la secundaria. Para hacer frente a esta situación y en búsqueda de desarrollar respuestas afirmativas, en 2015 el MEP lanzó la estrategia “Yo me Apunto”, con el objetivo principal de:

Implementar una estrategia oportuna e integral para que las estudiantes y los estudiantes del III Ciclo de la Educación General Básica y la Educación Diversificada permanezcan o se reintegren en el Sistema Educativo Público costarricense otorgándoles las condiciones necesarias para el éxito educativo y estimulando en el país la valoración de la educación como responsabilidad ciudadana. (Ministerio de Educación Pública, 2016, s. p.)

La iniciativa está dirigida de manera focalizada a brindar atención a centros educativos de secundaria ubicados en 75 distritos calificados como de “atención prioritaria”, con una cobertura para 195 colegios y otras ofertas educativas en las que se registran las mayores tasas de exclusión a escala nacional. (Ministerio de Educación Pública, 2016).

De esta forma la compleja problemática del abandono escolar deja de ser un dato estadístico más, para convertirse en una prioridad de la agenda ministerial e institucional, la cual merece el diseño de una estrategia intencionada, interdepartamental, regional e interinstitucional. (MEP, 2018, p. 38)”

Las cifras del MEP indican que la cantidad de colegios atendidos por “Yo me Apunto” representa el 27,7% de la totalidad de los colegios del país y que en ellos se concentra el 44,9% de la exclusión educativa en Costa Rica (Ministerio de Educación Pública, 2019, p. 10).

Se trata de localidades en las que la población presenta las mayores proporciones de personas sin haber completado la educación secundaria, además de que hay un predominio de hogares calificados como de bajo clima educativo. Según el MEP, en Costa Rica, la probabilidad de que estudiantes de hogares con clima educativo bajo puedan terminar el III Ciclo es de 40%, entretanto que la probabilidad de terminar la secundaria completa es de 28,4%. Esta es una situación que implica graves desigualdades, en la medida

que, según el MEP, quienes forman parte de hogares con clima educativo alto, la probabilidad de terminar la secundaria completa es en cambio de 77,5% (Ministerio de Educación Pública, 2016).

Según refiere el Foro Mundial sobre la Educación (2015), es un requerimiento insoslayable para los Estados y los sistemas educativos nacionales:

Velar por que las políticas educativas y los planes sectoriales, así como la preparación de presupuestos, garanticen los principios de no discriminación e igualdad en la educación y mediante la misma, y formular y aplicar estrategias específicas urgentes para grupos vulnerables y excluidos. (p. 45)

En 2018, “Yo me Apunto” abarcó “a una población específica de más de 115.000 estudiantes”, lo cual representa una cobertura para “136 colegios diurnos y nocturnos y 32 centros educativos denominados otras ofertas u oferta no tradicional que incluye IPEC, CINDEA, y sedes del Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar” (Ministerio de Educación Pública, 2019, p. 10). Dentro de las acciones llevadas a cabo y que se consideran como logros de “Yo me Apunto” está la apertura en 2017 “de comedores en 53 de 54 colegios nocturnos del total que hay en el país, así como también transporte para 51 de los 54 y la ampliación de rangos de edad para asignación de becas” (Ministerio de Educación Pública, 2019, p. 16).

- Colegios de Alta Oportunidad

Este es un proyecto lanzado en 2016 y que el MEP lleva a cabo en conjunto con la Fundación Acción Joven, organización que, según se indica en su página web, es “una fundación privada sin fines

de lucro creada en el 2006 para apoyar a jóvenes en contextos de vulnerabilidad social.⁷

Según informa el MEP (2018), este proyecto:

[...] busca mejorar la gestión educativa y la permanencia estudiantil en 15 centros educativos que atienden población en riesgo social. La red de Colegios de Alta Oportunidad (CAO) beneficia a 10.000 estudiantes y 800 profesores, y logró, en solo dos años, un significativo descenso de la exclusión estudiantil en los colegios que la conforman. (MEP, 2018, pp. 38-39)

La iniciativa da cobertura al 100% de la población estudiantil, docente y administrativa de los centros educativos atendidos, así como cuenta con “un plan de desarrollo profesional para el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en el aula, con conectividad efectiva y eficiente” (MEP, 2018, p. 166).

“Colegios de Alta Oportunidad” da atención a 15 colegios ubicados en distintas regiones del país y dentro de sus finalidades está el mejoramiento del desempeño de estos centros educativos, así como “la construcción de un modelo de gestión que propicie la innovación y genere buenas prácticas que puedan incidir en la renovación de la política pública en materia educativa (MEP, 2018, p. 165).

- Programa “Crecemos”

El Programa “Crecemos”, creado en 2019 por decreto ejecutivo No. 41569, es una iniciativa que viene a complementar las acciones impulsadas en el marco de “Yo me Apunto”. Entretanto que “Yo me Apunto” tiene como su foco de atención la educación secundaria, la finalidad de “Crecemos” consiste en asegurar la permanencia en

7 Página web: <https://www.accionjoven.org/>

el sistema educativo para la población estudiantil de preescolar y primaria en condición de pobreza. El programa consiste en “una transferencia monetaria destinada a que las familias en condición de pobreza garanticen la permanencia en el sistema educativo formal del MEP” (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2019, s. p.). La coordinación del programa está a cargo del MEP, la ejecución la realiza el IMAS y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) participa como entidad cofinanciadora.

“Crecemos” se fundamenta en el objetivo No. 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual, como ya se ha indicado con anterioridad, consiste en: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2019, s. p.). Con base en la directriz de esta orientación, los objetivos del programa son:

- Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de personas en condiciones de pobreza en el sistema educativo.
- Contribuir a la meta de ampliar la cobertura de educación en primaria.
- Incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad.
(Instituto Mixto de Ayuda Social, 2019, s. p.)

De manera puntual, este programa se ubica en el centro de los objetivos de las políticas educativas promulgadas en Costa Rica durante el último cuarto de siglo, en lo relativo a asegurar la igualdad de oportunidades, ampliar la cobertura y garantizar la permanencia de la población estudiantil en el sistema educativo nacional. El programa recién inició sus operaciones y, según informa el IMAS,

para 2019 se estima que alrededor de 192.000 estudiantes de preescolar y primaria contarán con el apoyo de este programa (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2019).

En general, el sistema educativo costarricense, en el marco de los compromisos que derivan de las declaraciones contenidas en las políticas educativas y de los objetivos planteados de manera recurrente desde la promulgación de la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* de 1994, ha buscado fortalecer los programas de apoyo a la población estudiantil en condiciones de desigualdad social, carencia de recursos económicos, pobreza y pobreza extrema. Se ha dado fortalecimiento a los programas ya existentes de antiguo (PANEA y Transporte Estudiantil), al tiempo que se realiza una mayor inversión por medio de los presupuestos asignados al Fonabe y a Avancemos. Sin embargo, tal como se ha visto, las evaluaciones hechas a dichos programas indican la existencia de limitaciones importantes, sobre todo en lo que concierne a la gestión, las estrategias de cobertura y la calidad (eficiencia, eficacia, pertinencia) en la prestación de los servicios correspondientes.

Consideraciones finales

Según los resultados obtenidos en el análisis aquí realizado, es evidente que, aun cuando el sistema educativo costarricense ha promulgado políticas educativas y creado programas dirigidos de manera expresa y específica a atender las realidades de la desigualdad, la exclusión y la inequidad en la educación, las acciones emprendidas hasta ahora no alcanzan a exhibir cambios afirmativos a los que se pueda calificar como significativos. El país continúa presentando un panorama de desigualdad que se distribuye por todo el territorio nacional, con una mayor profundidad en algunas regiones de planificación administrativa y que establece también una clara situación de desventaja para las poblaciones ubicadas en las zonas rurales y en los litorales.

La ruta seguida por las políticas públicas y el sistema educativo costarricense para dar atención a las poblaciones y sectores estudiantiles en condición de desigualdad socioeconómica, pobreza y pobreza extrema, ha estado fundada en la creación de programas de asistencia social y de servicios como los de transporte estudiantil y comedores escolares. A estos programas cabe agregar iniciativas como la de “Yo me Apunto”, dirigidas a mejorar las condiciones de infraestructura y a proporcionar una dotación adecuada de equipo y recursos didácticos para colegios ubicados en unidades distritales que presentan las mayores tasas de pobreza y pobreza extrema, así como los más bajos índices de rendimiento escolar.

La evaluación del desempeño de estos programas, según se ha podido ver, en particular, con la evaluación realizada por la Contraloría General de la República, registran deficiencias de desempeño y de gestión que inciden de manera negativa para que dichos programas

cumplan con los objetivos a los que sus acciones están destinadas. Además de que el impacto de los programas es insuficiente para atenuar las desigualdades -que se mantienen entre las distintas regiones de planificación y se concentran en determinadas comunidades más que en otras-, los programas tampoco están contribuyendo a mejorar la calidad de la educación. Los rendimientos escolares siguen estando prácticamente estancados en niveles que resultan insuficientes para cumplir con las finalidades de garantizar educación de calidad para toda la población estudiantil del país.

Las declaraciones contenidas en las políticas educativas, con base en las directrices emitidas por la UNESCO, están afrontando dificultades serias para concretarse y para que, con ello, la sociedad costarricense pueda contar con una formación educativa acorde con las necesidades específicas y contextuales de las diferentes poblaciones, zonas y regiones del país. En la óptica del Programa Estado de la Nación (2015), la situación existente permite incluso afirmar que, en materia de reducir las desigualdades y mejorar las condiciones para el logro de la inclusión y la equidad, “el sistema educativo público no solo no está compensando los efectos negativos de la desigualdad social sino que, por el contrario, contribuye a ampliarlos” (p. 253).

Esta observación del Programa Estado de la Nación es importante. Se sitúa en la perspectiva de que la desigualdad en la educación no puede verse sino obviamente asociada de manera íntima con la desigualdad social. Sin embargo, en tanto que obviedad, aún cuando las políticas educativas y la orientación de los programas de apoyo reconozcan dicha asociación o implicación de la desigualdad y la establezcan como punto de partida para organizar las diversas acciones de atención que se llevan a cabo, es lícito decir que, a la vista de los resultados obtenidos, hace falta contar con una mayor

claridad y un mayor compromiso para hacer que la educación efectivamente contribuya a superar las realidades de la desigualdad social. Mientras esta finalidad no se logre, la universalización de la cobertura y los esfuerzos por brindar oportunidades de acceso a la educación no llegarán a tener una adecuada repercusión afirmativa y que sea de carácter estructural.

La ratificación de las desigualdades educativas, sus magnitudes y las situaciones que las originan plantean grandes desafíos al país. Si bien los principales factores que explican las brechas refieren a temas que no son competencia exclusiva de las autoridades educativas, es claro que estas sí pueden influir de manera directa en las políticas que se implementen y en la forma en que se distribuyen los recursos en el territorio nacional (Programa Estado de la Nación, 2015, p. 250)

Asegurar la igualdad de oportunidades en la educación, puede decirse, no reside tan solo en identificar y constatar de manera simple la existencia de la desigualdad *per se*. Además de la identificación protocolaria de rutina estadística, lo más importante es indagar y determinar cuáles son las causas que de manera estructural y específica originan la desigualdad. Esta es la única manera posible de contar con información pertinente que pueda servir para hacer intervenciones políticas, programáticas e institucionales a profundidad. Una desigualdad de índole económica, por ejemplo, que limita las condiciones para que las personas puedan tener acceso real al desarrollo de sus trayectorias escolares hasta la terminación de la secundaria, no es suficiente con saber que existe y atenderla mediante la facilitación de los recursos que proveen los programas de apoyo.

El Foro Mundial sobre la Educación (2015) sitúa la sectorialidad y la multisectorialidad de las políticas educativas y los programas como una cuestión que constituye un requisito insoslayable para mejorar la eficiencia y la eficacia en el logro de la inclusión, la equidad, la igualdad de oportunidades y el desarrollo de una educación de calidad para todas las poblaciones estudiantiles. Esto significa, por supuesto, definir y promover una perspectiva de Proyecto País, donde las demás políticas públicas y las instituciones a cargo de ejecutarlas en los diferentes sectores actúen de manera coordinada en procura de mejorar y asegurar las condiciones estructurales para el logro del bienestar y la justicia social. En tal sentido, subraya el Foro (2015), las políticas, la oferta educativa y los programas de apoyo del sistema educativo requieren para su gestión de la participación coordinada entre los ministerios de educación con los de “la salud, el bienestar social, el trabajo, la industria y la agricultura” (p. 48), así como con la de “la sociedad civil, el sector privado y asociados bilaterales y multilaterales” (p. 48).

En un contexto tal de acciones interinstitucionales y multisectoriales, el sistema educativo ha de tener como su referente principal una visión de Proyecto País inclusivo, respetuoso de las diferencias territoriales y socioculturales, anclado en la búsqueda del bienestar y la justicia social, según las necesidades y características contextuales específicas de las poblaciones de las distintas zonas y regiones del país. La persistencia de un currículum oficial homogéneo y hegemónico, así como de protocolos estandarizados para identificar la existencia de las desigualdades y, con base en ellos, proceder a atenderlas, son aspectos hoy vigentes en el sistema educativo costarricense que ameritan ser puestos bajo análisis crítico, a fin de corregirlos y adecuarlos a las propias posibilidades materiales

y las disposiciones socioculturales que caracterizan a las distintas poblaciones y comunidades.

Finalmente, es importante referir aquí una perspectiva que proviene del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que deriva de la teoría de las capacidades de Sen (2000), según la cual, los diversos servicios educativos (oferta educativa, programas de apoyo, modalidades de la formación), deben contribuir a que la educación sea en realidad generadora de capacidades para que las personas puedan superar sus condiciones de pobreza y sus realidades de desigualdad social estructural y de reproducción intergeneracional de la pobreza. Este es uno de los aspectos centrales que hacen la diferencia entre un programa tradicional de asistencia social (asistencialismo) y uno de apoyo estatal que sirva para que las personas, las familias y los sectores sociales en situación de pobreza y de pobreza extrema desarrollen su propio potencial humano y social en procura de asegurar las condiciones de su bienestar.

Los esfuerzos institucionales y programáticos que se realizan deben tener siempre como horizonte la perspectiva de propiciar condiciones de bienestar y de justicia social que permitan a las personas contar con una vida digna, basada en la libertad y la autonomía y no en la mutilación social, moral y cultural que involucra vivir en una dependencia sistémica del asistencialismo estatal. En este sentido, el enfoque de las políticas y de los programas de apoyo precisan deslindarse de la lógica de las respuestas remediales y pasar a ser planteados y diseñados en términos de procesos continuados, cuyos resultados, según ya se indicó anteriormente, requieren de evaluaciones constantes que permitan verificar el avance afirmativo que están teniendo y que, en efecto y de manera concreta y con alcance estructural, contribuyan a superar las realidades de la exclusión, la inequidad y la desigualdad.

Referencias bibliográficas

- Araya, Dilana. (2019). Ordenan cerrar CTP de Calle Blancos. La Prensa Libre, 30 de mayo de 2019. Recuperado de <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/151081/ordenan-cerrar-ctp-de-calle-blancos>
- Atkinson, Anthony B. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de https://books.google.co.cr/books?id=yvgyDQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Banco Mundial. (2019). *Índice de Gini*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.pov.gini>
- Blanco Guijarro, Rosa. (2015). *Marco conceptual sobre educación inclusiva*. En Conferencia Internacional de Educación. *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra: UNESCO. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2__Spanish.pdf
- Castro, Katherine. (2019). Clausuran CTP de Calle Blancos por pésima infraestructura. CRHoy.com, 30 de mayo de 2019. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/clausuran-ctp-de-calle-blancos-por-pesima-infraestructura/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Lima: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Lima: CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1600099es.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. París: UNESCO. Recuperado de http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Consejo Superior de Educación. (1994). *Política Educativa hacia el Siglo XXI*. San José: MEP. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/17323146/Politica-Educativa-Hacia-el-Siglo-XXI>
- 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>
- Consejo Superior de Educación. (2016). *Fundamentación pedagógica de la transformación curricular. Bajo la visión de Educar para una Nueva Ciudadanía*. San José: MEP. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/transf-curricular-correccion-primera-pagina.pdf>
- Consejo Superior de Educación. (2017). *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. San José: MEP.
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de auditoría de carácter especial acerca de los programas de equidad*

ejecutados por el Ministerio de Educación Pública. San José: CGR. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018021647.pdf

Dirección de Prensa y Relaciones Públicas del MEP. (2015). *MEP construye una nueva política educativa*. San José: MEP. Recuperado de <http://www.mep.go.cr/noticias/mep-construye-nueva-politica-educativa>

Fondo Nacional de Becas. (2018). *Informe Anual 2017 Contraloría de Servicios*. San José: FONABE. Recuperado de <https://www.fonabe.go.cr/ver/173>

Fondo Nacional de Becas. (2018). *Plan Operativo Institucional y Presupuesto Ordinario 2019*. San José: FONABE. Recuperado de <https://www.fonabe.go.cr/ver/282>

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

Foro Mundial sobre la Educación. (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. París: UNESCO. Recuperado de <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/245656s.pdf>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2019). *Informe del Programa Protección y Promoción Social (Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018)*. San José: IMAS. Recuperado de <http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Informe%20PPPS%20anual%20del%202018%20VF%2015-02-2019.pdf>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2019). Programa Crecemos. San José: IMAS. Recuperado de <http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Programa%20Crecemos.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *Población de 5 años o más por nivel de instrucción, según zona, región de planificación y sexo. 2010*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.cr/educacion>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018a). *Costa Rica en cifras 2018*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/recostaricaencifras2018.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018b). *Costa Rica: Coeficiente de Gini por región de planificación según año, julio 2010-2018*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/desigualdad>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018c). *ENAH0. 2018. Asistencia a educación regular y nivel educativo de la población según zona y región de planificación, julio 2018*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/educación>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018d). *Encuesta nacional de hogares, julio 2018. Resultados generales*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/enaho-2018.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018e). *Ingresos de los hogares*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/ingresos-y-gastos-de-hogares/ingresos-de-los-hogares>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *Costa Rica: Población total proyectada al 30 de junio por grupos de edades, según región de planificación y sexo 2019*. San José: INEC. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>

Ministerio de Educación Pública y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2016). *Exclusión educativa en el sistema público costarricense (análisis de cinco dimensiones)*. San José: MEP/ UNICEF. Recuperado de <https://mep.janium.net/janium/Documentos/11229.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (2015). *Educar para una Nueva Ciudadanía. Fundamentación Pedagógica de la Transformación Curricular*. San José: Ministerio de Educación Pública.

Ministerio de Educación Pública. (2015). *Informe anual 2015*. San José: MEP. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/aportes-desarrollo-2015.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (2016). *Educar para una nueva ciudadanía. Yo me Apunto*. San José: MEP. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/estrategia-yo-me-apunto-educacion-2016.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (2018). *Memoria Institucional 2014-2018. Educar para una nueva ciudadanía: una poderosa transformación del sistema educativo*. San José: MEP. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/memoria/memoria-2014-2018.pdf>

Ministerio de Educación Pública. (2019). *Indicadores del Sistema Educativo Costarricense*. San José: MEP. Recuperado de https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/indicadores.pdf

- Ministerio de Educación Pública. (2019). *Informe anual y de período 2018*. San José: MEP. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/informe-anual-pnd-2018-sector-educacion.pdf>
- Ministerio de Educación Pública. (s. f.). *Lineamientos de trabajo del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente*. San José: MEP. Recuperado de <https://mep.janium.net/janium/Documentos/%2010384.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. San José: Mideplan. Recuperado de http://www.conicit.go.cr/biblioteca/publicaciones/publicacion/informes/Indice_Desarrollo_Social_2017.pdf
- Muñoz Varela, Luis. (2019). *El derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense: estado de la cuestión*. San José, Costa Rica: INIE.
- Programa Regional de Educación para América Latina y el Caribe. (2007). *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: UNESCO. Recuperado de http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/single-publication/news/quality_education_for_all_a_human_rights_issue_educational/
- Programa Estado de la Nación. (2015). *Quinto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2015/assets/cap-3-ee-2015.pdf>
- Programa Estado de la Nación. (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación*. San José: Servicios Gráficos A. C. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/educacion2017/assets/ee6-informe-completo.pdf>

- Programa Estado de la Nación. (2018). *Compendio Indicadores Educativos en las Direcciones Regionales de Educación*. San José: PEN. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/estadisticas-index#educacion>
- Programa Estado de la Nación. (2018). *Educación. Compendio estadístico 2018*. San José: PEN. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/estadisticas-index#educacion>
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación*. San José: PEN. Recuperado de <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7773>
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina. 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*. San José: PEN. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/trejos-y-murillo-indice-oportunidades.pdf
- UNESCO. (2015). *Seminario Regional “Políticas públicas para la igualdad y la inclusión en Centroamérica”*. Documento de resultados. Recuperado de http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/San-Jose/pdf/Documento_de_resultados_pdf_02.pdf
- UNESCO. (2017). *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259592s.pdf>

UNESCO. (2019). Derecho a la educación. Principios fundamentales.

Recuperado de <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion/principios-fundamentales>