

**FACULTAD DE EDUCACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN
(INIE)**

INFORME FINAL

**PROYECTO
EL DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO
EN LA POLÍTICA EDUCATIVA COSTARRICENSE, 1995/2015
CÓDIGO 724-B7-201**

**LUIS MUÑOZ VARELA
RESPONSABLE PRINCIPAL**

**MARÍA CECILIA DÍAZ-SOUCY
INVESTIGADORA ASOCIADA**

Fecha de presentación informe al INIE	22 de octubre de 2018
---------------------------------------	-----------------------

 TABLA DE CONTENIDO

I.	INFORMACIÓN GENERAL	5
I.1.	Código del proyecto	5
I.2.	Nombre	5
I.3.	Programa del INIE al que pertenece el proyecto	5
I.4.	Unidad Académica base donde está nombrado el personal investigador	5
I.5.	Unidad de adscripción	5
I.6.	Vigencia original del proyecto	5
I.7.	Investigador principal y carga	5
I.8.	Otro personal investigador	5
I.9.	Características de interdisciplinariedad	5
I.10.	Resumen	6
I.11.	Descriptor	7
II.	ANTECEDENTES	8
II.1.	Introducción	8
II.2.	Antecedentes del proceso investigativo	10
II.3.	Planteamiento del problema o hipótesis	11
II.4.	Objetivos general y específicos, metas e indicadores	12
III.	REFERENTE TEÓRICO	17
III.1.	Marco teórico	17
IV.	PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	27
IV.1.	Tipo de investigación (indicar carácter, enfoque y profundidad)	27
IV.2.	Descripción y teoría del método	28
IV.3.	Población de estudio a la que va dirigida la investigación	34
IV.4.	Proceso de selección de la muestra o participantes	34
IV.5.	Técnicas de recolección de la información	34
IV.6.	Procesamiento y herramientas de análisis de la información	34
V.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	35
VI.	DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN	65
VI.1.	Artículos, productos en prensa o publicaciones	65
VI.2.	Actividades académicas nacionales e internacionales	66
VII.	VINCULACIONES	66
VIII.	TRABAJOS DE GRADUACIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL	67
IX.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67
IX.1.	Conclusiones y recomendaciones	67
X.	UINFORME FINANCIERO	72

XI.	ASPECTOS ÉTICOS	73
XII.	REFERENCIAS	73
XIII.	ANEXOS	80

 ÍNDICE DE TABLAS

No. 1	Tasa neta de escolaridad, por niveles educativos, año 2016	50
No. 2	Relación de diferencia entre las tasas netas de escolaridad, por niveles educativos, años 2004 y 2016	50
No. 3	Población de 5 años y más por condición de escolaridad en primaria y secundaria, año 2017	52
No. 4	Tasa de repitencia: comparativo años 2000 y 2016	54
No. 5	Promedio de años de escolaridad por región de planificación administrativa, años 2010 y 2017	59
No. 6	Índice de oportunidades educativas, comparativo años 2000 y 2016	63

ÍNDICE DE ANEXOS

No. 1	El derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense: estado de la cuestión	81
No. 2	Derecho humano a la educación: la perspectiva de UNICEF	138
No. 3	Derecho humano a la educación: un desafío estructural en Costa Rica	145
No. 4	Derecho humano a la educación: ¿con qué propósito?	152

I. INFORMACIÓN GENERAL

I.1. **Código del proyecto:** 724-B7-201.

I.2. **Nombre:** El derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense, 1995/2015.

I.3. **Programa del INIE al que pertenece el proyecto:** Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSSED).

I.4. **Unidad Académica base donde está nombrado el personal investigador:** INIE, Escuela de Administración Educativa (Facultad de Educación).

I.5. **Unidad de adscripción:** INIE.

I.6. **Vigencia original del proyecto:** 09 de enero de 2017 a 31 de octubre de 2018.

I.7. **Investigador principal y carga:** Luis Muñoz Varela, 1/4 TC.

I.8. **Otro personal investigador:** María Cecilia Díaz-Soucy. Sin carga.

I.9. **Características de interdisciplinariedad:** el personal de investigación tiene formación base en filosofía, educación popular, sociología de la educación, educación de adultos, ciencias de la complejidad, estudios de género.

I.10 Resumen:

En el proceso de investigación desarrollado hasta el momento, se estudió y analizaron los tres documentos de política educativa promulgados en Costa Rica entre 1994 y 2015: a) **Política educativa hacia el siglo XXI** (1994); b) **El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense** (2008); c) **Educación para una nueva ciudadanía** (2015). La finalidad de este trabajo es la de identificar la existencia en estos documentos del concepto del derecho a la educación como derecho humano; cuál es la acepción que se le otorga y cuáles las posibles proyecciones programáticas que derivan de él. Una vez realizada esta labor, se estudió y analizó también documentación sobre el mismo tema publicada por la UNESCO, UNICEF, Naciones Unidas y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Esto dio como resultado contar con un marco teórico de referencia, acerca de la forma en que el derecho a la educación como derecho humano es enfocado en la política educativa nacional y por los principales organismos multilaterales dedicados al campo de la educación. Se identificaron los principios en que ese concepto está fundamentado y la relación que existe entre la política educativa nacional y los diferentes organismos multilaterales ya referidos. Se procedió a continuación a estudiar algunas publicaciones del economista Amartya Sen y de la filósofa estadounidense Martha C. Nussbaum, quienes desarrollan la “teoría de la elección pública”, basada en una concepción de la justicia social y de la dignidad humana como principios que deben regir de manera institucionalizada el diseño de políticas públicas y de estrategias conducentes a la búsqueda y al logro del bienestar en general de la sociedad, para la superación de las desigualdades sociales, la discriminación, la exclusión y para la construcción de una sociedad en la que se respeten y garanticen los derechos humanos. La finalidad de esta labor es la de complementar el marco teórico de la investigación con elementos que permitan contar con una vertiente de aproximación crítica al objeto de estudio. Finalmente, se realizó una exposición de avance de resultados ante el equipo de investigación del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED). En el cronograma del proyecto se tenía programado hacer una actividad de este tipo dirigida a docentes

y comunidad investigadora de la Facultad de Educación y otros públicos interesados. Esta actividad se dispuso no llevarla a cabo, en vista de hallarse el auditorio del INIE en proceso de remodelación y reparación de daños en la infraestructura.

I.11. **Descriptor**

Educación.

Derechos humanos.

Derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Acceso a la educación.

Derecho a la educación.

Educación con equidad.

Educación con igualdad de oportunidades.

Educación diversificada.

Educación no discriminatoria.

Política educativa.

Democratización de la educación.

Educación para la democracia.

Educación para la paz.

Derechos humanos de las mujeres.

Educación para todos.

Democratización de la educación.

Derechos de las personas con discapacidad.

II. ANTECEDENTES

II.1. Introducción

El presente proyecto de investigación responde a las preocupaciones y reflexiones que se tienen en el equipo de investigación del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), en torno a la necesidad de una educación que garantice una genuina inclusión, una educación democrática, con igualdad de oportunidades según las características de las diferentes poblaciones estudiantiles del país,

A partir del año 2000, con la realización por la UNESCO del Foro Mundial de Educación, en Dakar (Senegal), el derecho a la educación como derecho humano toma una importancia sustantiva en el campo de la educación. Distintos organismos multilaterales, por ejemplo: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Proyecto de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), formularon también sus propios planteamientos al respecto.

El concepto aparece por primera vez en la política educativa costarricense en el año 2008, en el documento **El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense**, aprobado en ese año como política educativa por parte del Consejo Superior de Educación (CSE). En dicho documento, no solo se proclama el derecho a la educación como un derecho humano, sino que, además, se declara que para que se cumpla con ese derecho, la educación también ha de ser de calidad: “Una educación de calidad es un derecho humano fundamental.” (Consejo Superior de Educación. 2008, p. 9). Posteriormente, en 2015, se aprueba un nuevo documento de política educativa denominado **Educar para una nueva Ciudadanía**, el cual propone un nuevo marco pedagógico para la educación costarricense, el así llamado **Diseño Universal para el Aprendizaje** (DUA) y al que en términos generales se le define de la siguiente manera:

[...] el DUA es una herramienta para asegurar la prioridad fundamental de la **Educación para una Nueva Ciudadanía**; a saber, la educación como un derecho humano donde se reconozca y se respeten las diferencias de la ciudadanía (Ministerio de Educación Pública, 2015, p. 28).

En la revisión y análisis de estos dos documentos de política, las definiciones dadas al concepto de derecho a la educación como derecho humano son bastante generales y se les asocia con proporcionar una educación de calidad a toda la población estudiantil del país (política de 2008), así como con asegurar una formación dirigida al desarrollo de una persona que posea una clara conciencia de la condición de su ciudadanía global (política de 2015).

De manera específica, se hace énfasis en la reducción de las desigualdades socioeducativas, la exclusión, la facilitación de oportunidades para que toda la población del país cuente con una formación de calidad y se puedan superar los problemas de repitencia, extraedad, las bajas tasas de asistencia en la secundaria (sobre todo en el Ciclo de Educación Diversificada), superar los bajos niveles de logro obtenidos en ese nivel y garantizar la equidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue promulgada con la finalidad de abatir las diferentes formas de opresión social, desigualdad, discriminación, exclusión y vejación que determinados sectores sociales afrontan en el marco de sistemas políticos e institucionales vejatorios de la dignidad humana.

Las reflexiones que se llevan a cabo en el OBSED acerca de la educación en Costa Rica, han generado la inquietud de realizar investigación sobre distintos aspectos que afectan a la realidad educativa, especialmente en lo que concierne a la democratización de la oferta, el acceso con justicia social, la conclusión satisfactoria de las trayectorias escolares y, en consecuencia, indagar

de qué manera se cumplen principios y finalidades esenciales como la inclusión, la equidad, la igualdad de oportunidades, el significado y expresión que involucra el concepto de *calidad de la educación*, el derecho a la educación como derecho humano. La presente investigación se inscribe en ese contexto de preocupaciones.

II.2. Antecedentes del proceso investigativo

Desde la primera edición del Informe Estado de la Educación que publica el Programa Estado de la Nación desde el año 2005, es recurrente el registro de datos que indican la existencia en Costa Rica de importantes “brechas” en cuanto a calidad de la educación, igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de las trayectorias escolares, equidad, contribución de la educación a superar las desigualdades sociales estructurales, la desigualdad étnica y de género y algunas otras situaciones que impactan de manera negativa sobre el derecho a la educación como derecho humano.

Las autoridades del MEP han desarrollado diversas acciones importantes para contrarrestar y abatir esas situaciones que afectan a distintas poblaciones y sectores sociales. Durante las últimas dos décadas se ha buscado fortalecer los recursos y la gestión del Programa Nacional de Becas (FONABE) y el programa de comedores escolares. Se creó el programa de Transferencia Económica Condicionada AVANCEMOS, administrado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se aprobó la ley que establece la gratuidad y obligatoriedad del Ciclo de Educación Diversificada. Se aprobó también la ley que dispone otorgar un 8% del PIB a la educación.

En la investigación especializada sobre la educación en Costa Rica, puede hallarse información relevante sobre muy variadas cuestiones relacionadas con las problemáticas que se mencionan en lo que antecede. Con respecto al derecho a la educación, se cuenta con importantes publicaciones, tales como el libro *El derecho a la educación en Costa Rica*, publicado en 2008 por Rodolfo Meoño

Soto; el libro *El mar entre la niebla: el camino de la educación a los derechos humanos*, publicado por Vernor Muñoz Villalobos en 2009; el artículo “El derecho a la educación en Costa Rica: entre la realidad y la utopía”, publicado en 2015 por Carlos Alberto Rodríguez Ramírez.

II.3. Planteamiento del problema

La investigación realiza un análisis en detalle de la diversa documentación de política pública en educación, promulgada a escala nacional a partir de 1994, así como la que ha sido publicada por organismos multilaterales de las Naciones Unidas, principalmente la UNESCO, UNICEF, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC) y de la propia Naciones Unidas. Esta labor tiene por finalidad construir la definición del concepto de derecho a la educación como derecho humano, que sirva a la vez para identificar los indicadores por medio de los cuales se pueda proceder al análisis de hasta qué punto ese derecho se cumple en el sistema educativo costarricense.

La construcción del concepto de derecho a la educación como derecho humano, se complementa también con publicaciones especializadas en el campo de la economía y la sociología, específicamente con la “teoría de la elección pública” del economista Amartya Sen, en el desarrollo de la cual también ha tenido una participación muy protagónica la filósofa estadounidense Martha C. Nussbaum.

Con base en los indicadores construidos, se procede en lo subsiguiente a analizar la información estadística oficial disponible, así como los informes Estado de la Educación publicados a partir de 2005 por el Programa Estado de la Nación, a fin de identificar el alcance de cumplimiento que pueda estar teniendo el derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense.

El punto de partida de la investigación es que, en un país con las desigualdades sociales estructurales y de otra diversa índole que existen en Costa Rica, no es posible el cumplimiento a cabalidad del derecho a la educación como derecho humano. Por esta razón, es importante conocer cuál es el estado de la cuestión, a fin de sacar conclusiones que puedan venir a aportar elementos para mejorar las acciones que el Estado lleva a cabo desde hace ya dos décadas.

II.4. **Objetivos**

Objetivo general:

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

Objetivos específicos, metas e indicadores:

1. Estudiar, analizar y sistematizar documentación bibliográfica diversa (nacional e internacional) acerca del derecho humano a la educación, para elaborar un marco teórico que sirva para realizar el análisis de la política educativa costarricense, sus programas, oferta educativa y resultados obtenidos en materia de cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano.

Meta 1:

Estudio, análisis y sistematización de la documentación bibliográfica referida, para elaborar el marco teórico de la investigación.

Indicador:

Estudio, análisis y sistematización realizada de la documentación referida, al 28 de febrero de 2017.

Meta 2:

Elaboración del marco teórico.

Indicador:

Marco teórico elaborado, al 30 de abril de 2017.

2. Analizar los documentos de política educativa costarricense aprobados por el Consejo Superior de Educación del Ministerio de Educación Pública (MEP): Política Educativa hacia el Siglo XXI y El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense, para establecer y precisar la definición que hay en ellos del concepto de derecho a la educación como derecho humano, así como para identificar los indicadores con base en los cuales se organiza dicho concepto en razón de la oferta educativa y los programas especiales de atención a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

Meta 1:

Análisis de la documentación de política educativa referida, para establecer y precisar la definición que hay en ella del concepto de derecho a la educación como derecho humano.

Indicador:

Análisis de la documentación referida y establecida la definición que hay en ella del concepto de derecho a la educación como derecho humano, al 30 de junio de 2017.

Meta 2:

Identificación de los indicadores con base en los cuales se organiza en el sistema educativo costarricense, el concepto de derecho a la educación como derecho humano a la educación, expresado en lo principios de la oferta educativa y en los programas especiales de atención a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

Indicador:

Indicadores identificados y analizados según los programas y la oferta educativa nacional y elaborado su respectivo listado, al 30 de agosto de 2017.

Meta 3:

Elaboración de tabla de indicadores referidos al concepto del derecho a la educación.

Indicador:

Tabla de indicadores elaborada al 31 de julio de 2017.

3. Analizar y sistematizar los fundamentos filosóficos y pedagógicos de la oferta educativa, así como los principios de los programas de atención especializada a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad socioeconómica, para identificar el enfoque epistémico y la programática instrumental por medio de la cual se lleva a cabo la atención y cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano en el sistema educativo costarricense.

Meta 1:

Análisis y sistematización de los fundamentos filosóficos y pedagógicos de la oferta educativa.

Indicador:

Análisis y registro de sistematización de principios filosóficos y pedagógicos de la oferta educativa del sistema educativo nacional, realizado al 30 de septiembre de 2017.

Meta 2:

Análisis y sistematización de los fundamentos filosóficos y pedagógicos de la oferta educativa.

Indicador:

Análisis y registro de sistematización de principios de los programas de atención especial a la población estudiantil costarricense en condición de vulnerabilidad socioeconómica, realizado al 30 de noviembre de 2017.

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

Meta 1:

Estudio y análisis de la documentación que informa sobre los resultados de desempeño del sistema y el proyecto educativo costarricense: 5 informes Estado de la Educación publicados entre 2005 y 2015.

Indicador:

Estudio y registro de análisis de la documentación que informa sobre los resultados de desempeño del sistema y el proyecto educativo nacional, realizado al 30 de marzo de 2018.

Meta 2:

Identificación de las formas e intensidad en que se logra concretar el derecho humano a la educación en el sistema y en el proyecto educativo nacional.

Indicador:

Identificadas las formas de implementación y la amplitud de cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano a la educación en Costa Rica, al 31 de mayo de 2018.

5. Sistematizar e integrar los resultados de los diferentes análisis realizados en el desarrollo del proyecto, para elaborar un artículo a presentar para evaluación con fines de publicación a una revista académica especializada.

Meta 1:

Sistematización e integración de resultados de los diferentes análisis realizados en el desarrollo del proyecto.

Indicador:

Realizada sistematización e integración de los diferentes análisis llevados a cabo.

Meta 2:

Elaboración

6. Realizar 3 actividades académicas de conversatorio, para que el responsable del proyecto haga exposición de resultados de avance de la investigación y realimente su proyecto con las observaciones, comentarios y valoraciones que reciba de parte del auditorio asistente a dichas actividades.

Meta 1:

Realización de primera actividad académica de conversatorio.

Indicador:

Realizada primera actividad de conversatorio, al 10 de mayo de 2017.

Meta 2:

Realización de segunda actividad académica de conversatorio.

Indicador:

Realizada segunda actividad académica de conversatorio, al 30 de noviembre de 2017.

7. Publicar 3 artículos cortos en la página Web del OBSED, para hacer divulgación y compartir los resultados de avance de la investigación.

Meta 1:

Publicación de primer artículo corto de divulgación en la página Web del OBSED.

Indicador:

Publicado primer artículo corto de divulgación en la página Web del OBSED, al 10 de mayo de 2017.

Meta 2:

Publicación de segundo artículo corto de divulgación en la página Web del OBSED.

Indicador:

Publicado segundo artículo corto de divulgación en la página Web del OBSED, al 30 de noviembre de 2017.

III. REFERENTE TEÓRICO

El primer considerando enunciado en el documento Política Educativa hacia el Siglo XXI, aprobado por el Consejo Superior de Educación de Costa Rica en 1994 y vigente al día de hoy, propone como necesidad una reorganización institucional y programática del Estado costarricense, en razón de afrontar el “cambio de paradigma que se ha dado a finales del siglo XX”. Según se señala:

Esto implica transformar las concepciones de desarrollo desde una perspectiva, deshumanizada y deshumanizante, del uso irracional de los recursos naturales, del desarrollo tecnológico como un fin en sí mismo, del incremento del capital físico como única fuente de riqueza y de una estrategia de desarrollo y competencia internacional con base, simplemente, en la estructura de mercado, hasta una concepción espiritual-humanista y humanizadora, de sostenibilidad de los recursos naturales, de la tecnología al servicio de la persona, del incremento y mejoramiento en las habilidades y destrezas y una estrategia de desarrollo centrada en cada ser humano del país. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

En un contexto tal, definido como “cambio de paradigma”, la Política Educativa hacia el Siglo XXI adopta e instituye el concepto de “sostenibilidad”, para establecerlo como el eje central que ha de dar su rumbo y articulación a la política educativa nacional, los programas y la matriz curricular que conforman el sistema y el proyecto educativo del país.

Cuatro áreas básicas son señaladas en la “Política” como vertientes en las que ha de vertebrarse la política educativa y el proyecto educativo del país, en perspectiva de atender los requerimientos de la “sostenibilidad”: a) ambiental, b) recurso humano, c) social y política, d) económica y productiva.

a) Respecto de la “sostenibilidad ambiental”, la “Política” señala que la educación ha de propiciar:

[...] un desarrollo que armonice las relaciones entre el ser humano y la naturaleza dentro de un marco de respeto por la diversidad cultural, social y étnica, y de un sentido de responsabilidad de los actuales habitantes con respecto a las necesidades de las futuras generaciones. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

b) A propósito de la “sostenibilidad del recurso humano”, en el documento se señala que “la educación deberá contribuir a formar ciudadanos que puedan pensar en forma crítica y rigurosa, capaces de “aprender a aprender”. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

c) En su lugar, con respecto a la “sostenibilidad social y política”, la “Política” estipula que ésta:

[...] representa para la educación volver a ser un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, crear nuevas oportunidades de ascenso social y suscitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas. La actual oferta educativa está caracterizada por una creciente brecha entre la educación y calidad de vida de los pobladores urbanos en relación con la población rural. A lo interno

de las ciudades también existen importantes diferencias entre las zonas marginales y las no marginales. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

d) Finalmente, en lo referente a la “sostenibilidad económica y productiva”, en el documento de la “Política” se especifica que ésta involucra para la educación: “el reto de generar los recursos humanos necesarios para elevar la competitividad y productividad nacionales e integrar exitosamente el país a la economía mundial.” (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

Una última vertiente de articulación enunciada e instituida en la “Política”, la integra la dimensión ética de la formación educativa:

La educación asume el reto ético, que fortalece aquellos valores y actitudes que le den a la propia vida, de lo económico y a lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y humanista. Desde el punto de vista individual, contribuye a asumir el reto relativo al pleno desarrollo de la personalidad de los educandos, tanto atendiendo adecuadamente al desarrollo de sus propias aptitudes conforme con su vocación, como en lo que tiene que ver con la cuestión relativa al sentido mismo de la vida, al respeto a sí mismo, a favorecer el cultivo de la voluntad de bien común y a la preparación para una vida familiar digna. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

A propósito del principio del derecho a la educación como un derecho humano, en el documento de la “Política Educativa hacia el Siglo XXI” no aparece referencia específica alguna al respecto. No obstante, valga señalar que, en cambio, sí aparece enunciado el concepto de una “visión integral del ser humano”:

La visión integral del ser humano solo puede llevarse a la práctica mediante una oferta educativa en la que los conocimientos, los procesos para construirlos y reconstruirlos, y la aplicación de esos conocimientos en el desarrollo de la persona y de la sociedad, se encuentren incorporados en el proceso educativo, sin detrimento de ninguno. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

Lo anterior enunciado en la “Política Educativa hacia el Siglo XXI” tiene como precedente un postulado planteado en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien (Tailandia), en 1990:

Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo. (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990, p. 3).

Es pertinente señalar que, en su “Preámbulo”, la Declaración de Jomtien inicia haciendo énfasis en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, de manera especial, en el enunciado según el cual, “toda persona tiene derecho a la educación”. Enunciado simple y básico al que, para dar contenido, la Declaración pasa de inmediato a definir de manera concreta, planteándolo en términos de: a) acceso de la niñez a la educación; b) reducción del analfabetismo adulto; c) acceso de la población adulta “al conocimiento impreso y a las nuevas capacidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de su vida y ayudarles a dar forma y adaptarse a los cambios sociales y culturales”; d) el abandono escolar, que obstaculiza e impide “completar el ciclo de educación básica”, lo que se expresa en la existencia de millones de personas “que, aun completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.”

Estos cuatro aspectos que la Declaración de Jomtien identifica como los componentes esenciales en los que se enmarca el postulado del derecho humano a la educación, la UNESCO, por su parte, los coloca como los “principios fundamentales” del derecho a la educación, especificados en términos de: a) principio de no discriminación; b) igualdad de oportunidades y de trato; c) acceso universal a la educación; d) principio de solidaridad. (UNESCO, 2016).

a) Principio de no discriminación:

[...] el concepto de “discriminación” abarca toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. (UNESCO, 2016).

Al respecto, en el inciso 4 del artículo 3 de la Declaración, se subraya lo siguiente:

Hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de 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).

En su lugar, valga referir los siguientes enunciados, contenidos precisamente en el documento de la Política Educativa hacia el Siglo XXI:

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. Se continuará el esfuerzo de eliminar del sistema en general, y de la educación en particular, elementos que generen discriminación basados en razones de género o de cualquier otra naturaleza. (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

b) Principio de igualdad de oportunidades y de trato:

Tanto la *Convention against Discrimination in Education* 1960) (en inglés) como la (Convención sobre los Derechos del Niño 1989) mencionan el principio general de “igualdad de oportunidades”. De hecho, la Convención de 1960 se concibió, en parte, con el fin de promover este principio (“procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas” en la esfera educativa), e incluyó el Artículo 4 que trata del tema con este fin específico

La Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional (1989) reconoce también “el derecho a la igualdad de acceso a la enseñanza técnica y profesional”. (UNESCO, 2016).

c) Principio de acceso universal: “El acceso universal a la educación es la piedra angular del derecho a la educación. Este principio se encuentra en la mayoría de los instrumentos que la UNESCO ha elaborado en la esfera de la educación, traducido en contenidos normativos.” (UNESCO, 2016).

La UNESCO refiere que, en este aspecto, se cuenta con los siguientes instrumentos normativos: a) *Convention against Discrimination in Education*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre, 1960; b) Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Directrices para la aplicación

de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, aprobadas por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien (Tailandia), el 9 de marzo de 1990; c) Declaración de Recife de los Países del Grupo E-9, aprobada por la reunión ministerial de examen de los países del Grupo E-9 en Recife (Brasil), el 2 de febrero de 2000; d) Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, aprobado en el Foro Mundial de Educación de Dakar (Senegal), el 28 de abril de 2000).

d) Principio de solidaridad:

El principio de la “solidaridad intelectual y moral” de la humanidad, consagrado en la Constitución de la UNESCO, es una fuente de inspiración en la tarea de hacer realidad el derecho de todos a la educación.

Este principio, que figura en la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (1990), animó el espíritu del Foro Mundial de Educación, en el que la comunidad internacional afirmó que “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. (UNESCO, 2016).

A propósito del derecho humano a la educación, es importante referir también el enfoque que, en su lugar, le asigna a este concepto el Marco de Acción de Dakar, documento elaborado como producto de los acuerdos del Foro Mundial sobre la Educación, realizado en el año 2000, en Dakar (Senegal):

Nos reafirmamos en la idea de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), respaldada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, de que todos los niños, 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. Una educación orientada a explotar los talentos y capacidades de cada persona y desarrollar la personalidad del educando, con objeto de que mejore su vida y transforme la sociedad. (Foro Mundial sobre la Educación, 2000, p. 8).

Aun cuando, valga reiterarlo, en la Política Educativa hacia el Siglo XXI no aparezca referencia específica alguna al principio del derecho a la educación como un derecho humano, sin embargo, sí es importante tener en cuenta que en este documento aparecen enunciados que concuerdan muy cercanamente con los que se explicitan en la referencia anterior. Por ejemplo:

La educación asume el reto ético, que fortalece aquellos valores y actitudes que le den a la propia vida, de lo económico y a lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y humanista. Desde el punto de vista individual, contribuye a asumir el reto relativo al pleno desarrollo de la personalidad de los educandos, tanto atendiendo adecuadamente al desarrollo de sus propias aptitudes conforme con su vocación, como en lo que tiene que ver con la cuestión relativa al sentido mismo de la vida, al respeto a sí mismo, a favorecer el cultivo de la voluntad de bien común [...] (Consejo Superior de Educación, 1994, s.p.).

Con respecto a distintas declaraciones resultado de conferencias y foros organizados por la UNESCO, es oportuno aquí mencionar también la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, en cuyo segundo considerando que enmarca “las misiones y funciones de la educación superior”, se subraya lo siguiente:

Recordando la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en particular, el párrafo 1 de su Artículo 26, en que se declara que “toda persona tiene derecho a la educación” y que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”, y haciendo

suyos los principios básicos de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), en virtud de cuyo Artículo 4 los Estados Partes se comprometen a “hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior”. (Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, 1998, p. 20).

Según se puede apreciar en la documentación hasta aquí referida, el derecho humano a la educación es enunciado por la UNESCO y también en el marco de declaraciones promulgadas en distintas conferencias y foros mundiales a que dicha organización ha convocado, en términos de una política y una programática de educación centrada en el acceso universal a la educación básica, la calidad, la equidad, la no discriminación; una educación que satisfaga la necesidad de oportunidades para incorporarse al mundo del trabajo, la participación social y el ejercicio de la ciudadanía.

En Costa Rica, en 2008, a 8 años y 18 años, respectivamente, de la Declaración de Jomtien y del Marco de Acción de Dakar, el Ministerio de Educación Pública (MEP) de Costa Rica publicó un nuevo documento de política educativa: El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense, situado siempre en el marco matricial de la Política Educativa hacia el Siglo XXI. En dicho documento y, en referencia a la educación como derecho, se indica lo siguiente:

Concebimos como inherentes al concepto de calidad de la educación y como condiciones sine qua non para su consecución los principios fundamentales de relevancia, pertinencia y equidad. Por ello, 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.

Al reafirmar la educación de calidad como un derecho fundamental, establecemos como punto de partida el carácter universal de esta política educativa y su aspiración intrínsecamente inclusiva.

El derecho inalienable a una educación de calidad para todos ha sido una aspiración histórica de los costarricenses. Sin embargo, este afán, debe entenderse en un sentido dinámico y variante pues siempre refiere a niveles y exigencias crecientes de educación. Así, si en algún momento la meta que reflejaba el derecho a una educación de calidad fue la universalización de la educación primaria, hoy la transformación de la realidad nos exige más y hace evidente que el derecho a una educación de calidad supone, como mínimo, la universalización de la educación media y un acceso creciente a niveles superiores de educación, más sofisticados y diversos.

Una educación de calidad, es esencial para el desarrollo de las personas como seres humanos sujetos de otros derechos humanos. Implica una oferta educativa que atienda las necesidades y aspiraciones sociales en general, y en especial aquellas de los grupos más desfavorecidos.

Según se puede apreciar, en lo que concierne a la promulgación de las políticas educativas en Costa Rica, una vez más el Consejo Superior de Educación del MEP hace suyas las directrices acordadas en el marco de las conferencias mundiales realizadas por la UNESCO. En el caso de la política del Centro Educativo de Calidad, en ella están contenidos los lineamientos centrales planteados en el Marco de Acción de Dakar, el cual constituye una especie de evaluación de resultados y para dar continuidad a los lineamientos contenidos en la Declaración de Jomtien.

Han transcurrido ya más de dos décadas desde la promulgación en Costa Rica de la Política Educativa hacia el Siglo XXI. Han transcurrido también ocho años desde la aprobación de la política del Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense. Se trata de un período de tiempo suficientemente amplio, como para hacer un análisis acerca de la forma y magnitud en que el principio del derecho a la educación como derecho humano, ha sido enfocado y se ha cumplido en los programas del sistema educativo costarricense y en el proyecto educativo nacional.

IV. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

IV.1. Tipo de investigación

La investigación aquí propuesta es de índole documental y de análisis cualitativo. Según indican Coffey y Atkinson (2003), en investigación cualitativa, “el análisis es el proceso de descomponer los datos en sus componentes constituyentes para revelar sus temas y patrones característicos” (p. 10) Y, en su caso, Strauss y Corbin (2002) definen por su parte el análisis cualitativo de la siguiente manera:

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

En esta investigación se utilizarán algunos de los indicadores propuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y que aparecen formulados en el documento *Indicadores de Derechos Humanos: guía para la medición y la aplicación*, publicado en 2012. Este documento del ACNUDH es el marco de referencia a utilizar, a partir del cual se tomarán también en cuenta algunos de los indicadores tradicionales utilizados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) para dar seguimiento al estado de la educación, los que a su vez serán complementados con los indicadores que ofrecen otras fuentes estadísticas nacionales, en particular: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) y Programa Estado de la Nación. Esta es una información básica de carácter estadístico que permitirá realizar el análisis cualitativo propuesto, así como elaborar recomendaciones que puedan servir para la toma de decisiones a nivel de las instancias respectivas

del sistema educativo nacional.

IV.2. Descripción y teoría del método

En esta investigación, de lo que se trata es de realizar estudio y análisis documental de publicaciones oficiales relacionadas con políticas públicas educativas y con informes de estado de la cuestión. El eje del estudio y análisis documental es el derecho a la educación como derecho humano.

En primer lugar, se estudiarán y analizarán declaraciones de política educativa promulgadas en el marco de conferencias y foros mundiales organizados por la UNESCO y que han sido suscritas por el Gobierno de Costa Rica; en particular:

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

En segundo lugar, se estudiará y analizará la documentación que da fundamento a la política educativa costarricense, a partir de 1994 y hasta 2015. En particular, el estudio y análisis se enfocará en los documentos **Política Educativa hacia el Siglo XXI** (1994), **El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense** (2008) y **Educación para una Nueva**

Ciudadanía (2015).

El estudio y análisis de esta información se llevará a cabo con referencia a los conceptos e indicadores en los que se vertebra como eje el derecho a la educación como derecho humano, tanto los que aparecen en las respectivas declaraciones mundiales de la UNESCO (que el Gobierno de Costa Rica ha adoptado), de igual manera que en los referidos documentos de política educativa costarricense, promulgados por el Consejo Superior de Educación del Ministerio de Educación Pública (MEP).

En tercer y último término, se estudiarán y analizarán los informes “Estado de la Educación”, publicados por el Programa Estado de la Nación entre los años de 2005 a 2015. Este tercer componente de la investigación tiene como propósito comparar los conceptos y enfoques del derecho a la educación como derecho humano, que existen enunciados en los documentos de política educativa de la UNESCO y del MEP.

La pregunta de investigación a dilucidar es la siguiente: ¿Cuál es el concepto de derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense y de qué manera se cumple en los programas y la oferta educativa del sistema educativo nacional?

En el caso de los análisis de material documental que metodológicamente involucra el desarrollo de la presente propuesta de investigación, el trabajo consiste en las siguientes actividades:

1. Analizar las declaraciones de la UNESCO: “Declaración de Jomtien” y “Marco de Acción de Dakar”, apoyándose en otras publicaciones de dicha organismo multilateral relacionadas con estas dos declaraciones principales, para determinar el significado conceptual y programático que en ellas se le atribuye al concepto del derecho a la educación como derecho humano.
-
-

Esta labor involucra:

a) Registrar la presencia del concepto en los diferentes momentos en que aparece enunciado en la documentación referida, para identificar la especificidad de acepción (conceptual y programática) con que en cada caso se le enuncia.

b) Una vez elaborado el registro anterior, se procederá a construir una matriz conceptual del concepto del derecho a la educación como derecho humano presente en las declaraciones de la UNESCO, con su respectiva tabla de indicadores programáticos.

2. Analizar los documentos de política educativa promulgados por acuerdo del Consejo Superior de Educación del MEP: “Política Educativa hacia el Siglo XXI” y “El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense”, así como otra documentación conexas que el MEP haya publicado en relación con dichas políticas educativas, para determinar de qué manera el concepto del derecho a la educación como derecho humano es formulado en la referida documentación, así como identificar la relación que existe entre ese concepto y el formulado por la UNESCO en las dos declaraciones ya mencionadas.

Esta labor involucra:

a) Registrar la presencia del concepto de derecho a la educación en los diferentes momentos en que aparece enunciado en la documentación referida, para identificar la especificidad de acepción (conceptual y programática) con que en cada caso se le enuncia.

b) En caso que el concepto en cuestión no apareciera enunciado en los dos documentos mencionados de política educativa costarricense referidos, se procederá, con base en la matriz conceptual construida a propósito de las declaraciones de la UNESCO, a identificar los enunciados

conceptuales y programáticos que, por su definición, puedan ser equiparados con el componente conceptual y con los indicadores contenidos en dicha matriz.

c) Con base en los resultados de la anterior actividad, se procederá a construir la correspondiente matriz conceptual del derecho a la educación como derecho humano (o su equivalente) en la política educativa costarricense, con su respectiva tabla de indicadores programáticos.

3. Identificar los programas e instrumentos establecidos por el MEP para llevar a cabo la gestión del sistema educativo costarricense, en lo que concierne al cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano. Se elaborará una tabla con indicación de los correspondientes programas e instrumentos, así como con los respectivos enunciados básicos y objetivos de cada uno de ellos.

4. Estudiar y analizar las cinco ediciones del “Informe Estado de la Educación”, publicadas por el Programa Estado de la Nación entre 2005 y 2015. Este trabajo involucra las siguientes actividades:

a) Indagar la situación en la que está y la evolución que ha experimentado el sistema educativo costarricense a partir de 1995, en aspectos relacionados con el derecho a la educación, tales como: cobertura, equidad, diversificación de la oferta educativa, programas de atención a la desigualdad y la exclusión, rendimientos escolares por niveles y tipos de institución, entre otros.

b) Sistematizar en una tabla de clasificación por categorías y tipo de instituciones, las mediciones de resultados que para cada uno de los referidos aspectos informa el Programa Estado de la Nación, en sus informes “Estado de la Educación”.

c) A partir de la información registrada en la tabla de clasificación, se procederá a realizar un análisis comparativo por categorías y tipos de institución, con base en los indicadores contenidos en la matriz conceptual y programática del derecho humano a la educación elaborada para la

política educativa y los programas instituidos por el Sistema Educativo Costarricense.

5. Realizar un análisis crítico respecto de los resultados obtenidos en los análisis anteriores, para lo cual se buscará aplicar la perspectiva metodológica propuesta por Coffey y Atkinson (2003).

[...] el análisis se refiere a una manera bastante especializada de transformar los datos, más que ser un término global. El análisis, en este contexto, es el proceso por medio del cual el investigador expande y extiende los datos más allá de la narración descriptiva. Una atención cuidadosa y sistemática a los datos identifica aquí los factores clave y las relaciones principales. (p. 11).

De conformidad con la naturaleza documental de la investigación, el análisis a desarrollar se realizará con base en la metodología del análisis de discurso y, también, con elementos de la teoría fundamentada.

Con respecto a la metodología del análisis de discurso, según Rapley (2014), “La exploración de un texto depende a menudo tanto de centrarse en lo que se dice -y en cómo se desarrolla un argumento, idea o concepto específico- como de centrarse en lo que no se dice...” (p. 148).

Por su parte, a propósito de la metodología de la teoría fundamentada, según indican Trinidad, Carrero y Soriano (2006), siguiendo a Strauss y Corbin, el proceso de análisis ha de concentrarse en buscar “que la teoría: a) se genere y emerja del campo; b) esté sustentada en el área sustantiva, y c) se desarrolle inductivamente” (p. 16).

En el presente punto 5, se elaborarán los siguientes productos:

a) Episteme e implicaciones pedagógicas del proyecto educativo nacional, desde la perspectiva del derecho a la educación como derecho humano.

b) Repercusiones sociales, económicas, políticas y culturales del actual proyecto educativo nacional, en lo que corresponde al cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano.

6. Realizar sesiones de trabajo bimensuales con las personas colaboradoras, para que el responsable del proyecto exponga los avances desarrollados, se analice y evalúe de manera colectiva e interdisciplinaria la metodología y la calidad y consistencia de los resultados parciales obtenidos. En estas sesiones se evaluará el desarrollo en su conjunto del proceso de investigación.

7. Realizar 3 actividades académicas modalidad “conversatorio”, 1 cada 6 meses, para que el responsable del proyecto haga exposición de los resultados obtenidos hasta ese momento y se realimente de las observaciones, comentarios y valoraciones que pueda recibir de parte de las personas asistentes a esas actividades. Se invitará a una académica o académico de la UCR o de otra universidad pública, para que se encargue de hacer un comentario crítico acerca de lo que haya sido expuesto por el responsable del proyecto. La finalidad de estas actividades es socializar resultados, discutir hallazgos y generar rutas de incidencia desde la investigación en el campo educativo.

8. Realizar una actividad de mesa redonda al finalizar en su totalidad el proceso de investigación, la cual tendrá como propósito discutir y evaluar los resultados del proyecto por parte de pares académicos de la Facultad de Educación.

9. Elaborar al menos 3 artículos cortos, para publicar en la página Web del OBSED.

IV.3. Población de estudio a la que va dirigida la investigación

La población de estudio es la población estudiantil total de primaria y secundaria, aunque también se considera el nivel de transición de la enseñanza preescolar. Lógicamente, por las características de la investigación, no es investigación para realizar de manera directa con la población de estudio, sino por medio de la recuperación y análisis de información estadística, la cual se estudiará con base en el enfoque del derecho humano a la educación elaborado en el marco teórico, así como en los indicadores sobre el derecho humano a la educación ya referidos anteriormente.

IV.4. Proceso de selección de la muestra o participantes

Por lo expuesto en el punto anterior, este aspecto no aplica en esta investigación.

IV.5. Técnicas de recolección de la información

Las técnicas de recolección de la información son las propias de la investigación documental: identificación y selección de las publicaciones sobre el tema de mayor interés y pertinencia (documentos oficiales de política, fuentes teóricas definidas previamente al momento de elaborar la propuesta inicial del proyecto), fuentes oficiales de información estadística, principalmente.

IV.6. Procesamiento y herramientas de análisis de la información

-Con respecto a la fundamentación teórica del derecho humano a la educación: la información teórica de base es tomada de documentos sobre el derecho humano a la educación y los derechos humanos en general, publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

-Con respecto al concepto de derecho humano en los documentos de política educativa promulgados en Costa Rica a partir de 1994: se identificará y analizará este concepto con base en el enfoque teórico elaborado a partir de los documentos referidos en el punto anterior.

-Con respecto al estudio del estado de cumplimiento del derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense: se hará este estudio a partir de la información estadística oficial del MEP, INEC, Mideplan y Programa Estado de la Nación, con base en los indicadores de derechos humanos ya mencionados en punto antecedente.

V. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

El ACNUDH (2012) propone tres categorías de indicadores para “evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” (p. 19): a) estructurales, b) de proceso, c) de resultados. La primera categoría refiere a la legislación, instituciones, políticas y programas que los países desarrollan para promover y proteger las normas internacionales relacionadas con los derechos humanos. Los indicadores estructurales incluyen “el marco de políticas y las estrategias del Estado aplicables a ese derecho. Estas son particularmente importantes para promover la aplicación de los derechos humanos.” (p. 39).

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

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

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

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

II.1. *Indicadores estructurales*

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

El artículo 33 de Constitución Política de Costa Rica estipula: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, s. p.). Esta disposición constitucional es un importante antecedente para que Costa Rica haya suscrito y ratificado todos los instrumentos internacionales creados en materia de

derechos humanos. En su formulación genérica, esta disposición puede decirse que da cobertura a todos los derechos humanos reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas: políticos, sociales, económicos, culturales y civiles.

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

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

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

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

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

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

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

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

Otra acción importante que vino a ampliar y fortalecer la legislación nacional en materia de derechos humanos, la constituye la Ley de Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, decretada en 1990. Esta ley deriva de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la

Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1989. En el inciso 1 del artículo 3 de esta convención se estipula:

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

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

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

y cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones menores de edad. En su artículo tercero, la ley estipula:

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

En un plano general de protección institucional a los derechos humanos, en 1990 dio inicio en sus funciones la Sala Constitucional del Poder Judicial de Costa Rica. Esta entidad vino a hacerse cargo de manera específica de proteger los derechos humanos en el país:

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

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

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

II.1.2 *Políticas*

En Costa Rica, a partir de 1994 han sido promulgados tres documentos de política educativa: a) *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, b) *El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense*, c) *Educación para una nueva ciudadanía*. El primero de estos documentos, aprobado por el Consejo Superior de Educación (CSE) en 1994, abrió las puertas a una generación de nuevas políticas educativas que se prolonga hasta el presente.

1. En la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* no aparece formulación específica relativa al derecho a la educación como derecho humano. Se hace énfasis en el concepto de “educación integral” y en proporcionar una educación que prepare a las nuevas generaciones para afrontar el “cambio de paradigma que se ha dado a finales del siglo XX”. (Consejo Superior de Educación, 1994, s. p.).

El documento centra su preocupación en el nuevo escenario estructural devenido con la globalización económica y fundamentado en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), situación que viene a representar un “cambio de paradigma”. Plantea la necesidad de un enfoque de la educación que responda a los requerimientos de formación

generados en tal contexto de cambio estructural, en razón de lo cual, en su conjunto, el sistema educativo también deberá ser reestructurado, tanto en su conformación organizativa como en la correspondiente oferta educativa. En la dimensión organizativa, son estos los tiempos en que levanta vuelo el enfoque de la descentralización administrativa. En el plano educativo, es este el momento en que emerge y toma fuerza el enfoque de una formación educativa dirigida a la habilitación para la empleabilidad en el mercado de trabajo de la economía globalizada. Se introduce también el concepto de calidad de la educación y se formulan cinco retos principales para el proyecto educativo: ambiental, económico, social, sostenibilidad del recurso humano y el reto ético. (Consejo Superior de Educación, 1994).

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

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

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

2. El concepto propiamente dicho del derecho humano a la educación aparece por primera vez en la política denominada *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. Las directrices centrales de esta política, promulgada en 2008, recogen las líneas principales enunciadas en la anterior de 1994. No obstante, contiene cambios importantes y viene a ser más precisa en la formulación de la propuesta de proyecto curricular. Se apoya en el enfoque de la educación de calidad e introduce la informática educativa como recurso didáctico para fomentar aptitudes de familiaridad con la tecnología.

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

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

Esta política, no obstante, aun cuando introduce el concepto de derecho humano a la educación, es discreta en darle a éste una definición específica. Prácticamente, no ofrece indicaciones que pudieran servir para desagregar este concepto en indicadores, a fin de verificar su operacionalización concreta en las distintas dimensiones del sistema y del quehacer educativo. Las preocupaciones centrales de la política están de manera predominante dirigidas a mejorar la gestión de los centros educativos, así como a replantear la estructura curricular en razón de proporcionar una educación de calidad a toda la diversa población estudiantil del país. Se declara la inclusividad

como característica intrínseca de la política y se hace énfasis en los conceptos de relevancia, pertinencia y equidad, ya enunciados previamente por la UNESCO, especialmente en el *Marco de Acción de Dakar* (Senegal, 2000).

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

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

En referencia al derecho humano a la educación, esta nueva política, igual que la de 2008, es omisa en precisar qué puede ser entendido por “educación como un derecho humano”. La expresión queda de nuevo enmarcada en un enunciado genérico. Esto no ofrece las indicaciones necesarias sobre este concepto que pudieran servir para entender en qué específicamente consiste ni para extraer de él los indicadores correspondientes para evaluar y dar seguimiento a la forma en que se está cumpliendo en el sistema educativo costarricense. La preocupación central de la política sigue estando en llevar a cabo transformaciones curriculares para la adaptabilidad a la cultura tecnológica y para una formación vinculada al mercado de trabajo de la economía globalizada.

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

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

II.1.3. *Programas*

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

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

- **Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA).** Este programa es el más antiguo de todos. Se desconoce la fecha precisa que en Costa Rica dio inicio la provisión de servicios de alimentación a la población escolar. Según informa el MEP, hay registro de esfuerzos estatales en este sentido que se remontan hasta 1905. (MEP, 2016). El programa se

consolidó y pasó a contar con un presupuesto fijo a partir del año 1974. En la actualidad, cuenta con recursos del presupuesto ordinario del Estado y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El objetivo principal del programa es:

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

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

- **Proyecto MEP-ProEDUCA.** Este proyecto inicia en 2012 y es una iniciativa desarrollada de manera conjunta por el MEP y UNICEF. Tiene como finalidades contribuir a la mejora de la equidad social, reducir la deserción estudiantil en secundaria, asegurar la permanencia, promover la reinserción, atender el abandono escolar por razones de limitación económica, de aprendizaje o por desinterés. Se propone fortalecer las capacidades institucionales y de la comunidad educativa, a fin de “fortalecer aquellas acciones que permitan a los estudiantes una educación para la vida y

la convivencia, con contenidos relevantes y pertinentes acompañados de una nueva dinámica en el aula (activa, lúdica e innovadora). (MEP, 2012, p. 9).

- **Yo me apunto.** Esta es una iniciativa del MEP desarrollada a partir de 2015, la cual tiene propósitos similares a la anterior. Busca la retención y reinserción de estudiantes en el nivel de la secundaria, contrarrestar la exclusión y llevar a cabo acciones para mejorar las condiciones de infraestructura, equipos, disposición de material didáctico y mejorar la calidad de la docencia. (PEN, 2017).

En materia de garantía del derecho a la educación para poblaciones específicas, en 2013, con amparo en la Constitución Política, el MEP dispuso establecer un instrumento denominado *Compendio de normas acerca del derecho a la educación de la población migrante y refugiada*.

En este texto se indica:

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

Todos estos programas e instrumentos están dirigidos a asegurar la equidad, la igualdad de oportunidades y la inclusión en el sistema educativo costarricense y, con ello, a dar cumplimiento a los compromisos que el país ha asumido en materia de garantizar el derecho humano a la educación.

II.2. *Indicadores de proceso*

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

II.2.1. *Tasa neta de escolaridad*

Desde la promulgación de la política educativa de 1994, el Estado costarricense ha centrado la atención en asegurar la cobertura universal en el nivel de la primaria y ampliarla para la preescolar y la secundaria. Dentro de las principales acciones impulsadas en este sentido, se encuentra una reforma constitucional decretada en 1997, que extendió la obligatoriedad de la educación hasta el III Ciclo y también para el nivel de la preescolar. En 2011 se decretó también la obligatoriedad para el Ciclo Diversificado. De la misma manera, otra reforma constitucional de 2010 amplía la dotación presupuestaria estatal para la educación, pasando de un 6% al 8% del PIB.

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

Tabla No. 1: tasa neta de escolaridad, por niveles educativos, año 2016

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

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

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

Tabla No. 2: relación de diferencia entre las tasas netas de escolaridad, por niveles educativos, años 2004 y 2016

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

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

Las anteriores tasas y las diferencias que presentan entre sí reflejan resultados acordes con lo estipulado en la reforma constitucional de 1997 y en las políticas educativas, en cuanto a extender la cobertura y expandir la matriculación en los niveles de preescolar y secundaria. En términos generales, la tasa de escolaridad en la primaria está muy cerca de la cobertura universal. No obstante, en el nivel de Interactivo II de preescolar y en los dos niveles de la secundaria, aún con los esfuerzos realizados, las tasas son todavía significativamente bajas, sobre en todo en preescolar y en el Ciclo de Educación Diversificada. Esta situación involucra desafíos relevantes y exige mantener un compromiso continuo y sistemático para dar cumplimiento al derecho humano a la

educación, especialmente en lo relativo a los principios de: a) universalidad e inalterabilidad, b) igualdad y no discriminación, c) habilitación.

En el nivel de preescolar se registran avances en la cobertura y matriculación. El MEP ha impulsado acciones también en procura de mejorar la calidad de la enseñanza y en el diseño de nuevos planes de estudio. Este nivel es de importancia prioritaria, en la medida que la educación de la primera infancia es fundamental para sentar las bases del proceso educativo a lo largo de la vida. Sin embargo, la tasa bruta de escolaridad en este nivel (66,20%) está todavía lejos de acercarse a la meta de cobertura universal. (MEP, 2017). El PEN (2017) señala que, en este nivel inicial, aún cuando crece la proporción de estudiantes que inician la primaria contando con educación preescolar, la matrícula es todavía insuficiente para aumentar las coberturas y, además, existe una reducción de la matrícula de estudiantes pertenecientes a hogares de “bajo clima educativo” (p. 82); una desventaja que, a todas luces, se traduce en limitaciones de corto y largo plazo para dar cumplimiento al derecho humano a la educación.

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

A julio de 2017, según informa el INEC (2017), en Costa Rica, la población total de 5 años o más es de 4.639.751 de personas: 51,46% mujeres y 48,53% hombres. De este total, un 7,17% carece de instrucción educativa; es decir, población que no ha completado el nivel de la primaria y que tampoco se encuentra en el sistema educativo. Se trata de una situación en la que un segmento importante de la población no ha logrado siquiera desarrollar las habilidades básicas de lectura, escritura y dominio de las operaciones aritméticas. El dato es preocupante, si se tiene en cuenta que, hace ya más de medio siglo, en la década de 1960, había quedado establecido que “saber leer, escribir y conocer las operaciones básicas ya eran capacidades insuficientes...” (Trejos y Murillo,

2012, p. 6). Con mayor razón lo son en el presente, en un momento marcado por la revolución constante de los conocimientos y la tecnología.

Tabla No. 3: Población de 5 años y más por condición de escolaridad en primaria y secundaria, año 2017

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

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

La proporción de la población entre los 7 y 12 años, rango de edad que corresponde al nivel de la primaria, se estima a 2017 en 8,98%. Al comparar esta proporción con la de quienes registran con primaria incompleta, se obtiene una diferencia de 9,05%. Esto quiere decir que, pese a que en Costa Rica el nivel de la primaria presenta tasas globales de matriculación en primaria cercanas a la cobertura universal (figura 2), aún así, queda todavía un segmento de la población que no está logrando acceder de manera adecuada a este nivel educativo. A ello cabe agregar que, según refiere el PEN (2017b), las tasas de cobertura en primaria, en vez de ampliarse, más bien han disminuido, en comparación con las del período entre 2005 y 2011.

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

estructurales de la productividad y de la economía y, en general, en todos los ámbitos de la vida en sociedad, demandan cada vez mayores niveles de escolaridad, independientemente del tipo de actividad y de sector económico en el que las personas se desempeñen.

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

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

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

Tal como ya se indicó, el MEP cuenta con un conjunto de indicadores propios para dar seguimiento estadístico y evaluar los resultados obtenidos en el sistema educativo. En su informe de marzo 2017, la institución ofrece un panorama del comportamiento de dichos indicadores, abarcando el período comprendido entre los años 2000 y 2016. En lo que sigue, se presentan algunos de estos

indicadores, en particular, los que exhiben una mayor implicación respecto del derecho humano a la educación. Se toman en cuenta los datos correspondientes a cada uno de los dos años referidos, a fin de contar con un comparativo que permita apreciar cuáles son los cambios ocurridos en el transcurso de los últimos tres lustros.

Tabla No. 4: tasa de repitencia: comparativo años 2000 y 2016

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

Fuente: MEP, 2017.

Repitencia. Según estos datos, la tasa de repitencia en el nivel de la primaria disminuyó de manera significativa en el período 2000-2016. No así en los dos ciclos de la secundaria, donde más bien se incrementó. En este nivel, la tasa de estudiantes que logran concluirlo sin repetir es baja a lo largo de todo el período de referencia. Según el MEP (2017), en los colegios académicos diurnos,

esta proporción es de 22,8% para el año 2000 y de 23,8% para 2015. Por su parte, para los colegios técnico/profesionales, la proporción es de 5,6% en 2000 y de 9,1 en 2015%. La repitencia tiene diversos factores y repercusiones negativas para el estudiantado: desmotivación, frustración, abandono escolar, exclusión. La situación se vuelve especialmente delicada en el nivel de la secundaria, en la que, por ejemplo, las tasas de exclusión son muy elevadas: 53,8% en 2000 y 48,3% en 2015 (MEP, 2017). Estas cifras reflejan, evidentemente, la existencia de un problema que, a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades de gobierno, aún no se ha podido solventar de manera mínimamente satisfactoria.

Aprobación. La tasa de aprobación aumentó en el nivel de la primaria, mientras que en la secundaria registró una leve disminución. Si se tiene en cuenta los datos de matriculación en secundaria y de quienes finalmente logran concluir estos estudios, puede decirse que, en este nivel, existen serias dificultades de aprobación para una alta proporción de la población estudiantil. De una parte, los niveles de exigencia académica y de inversión económica para mantenerse en el sistema educativo y concluir la secundaria se han incrementado. De otra, la profundización de las desigualdades sociales impacta en las poblaciones estudiantiles carentes de recursos y con centros educativos de baja calidad, sobre todo en la zona rural y en comunidades urbanas pobres y marginadas.

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

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

Calidad de la docencia. La calidad de la docencia es factor fundamental para un óptimo desarrollo de los procesos educativos. De ella depende, en significativa medida, la obtención de resultados satisfactorios en los rendimientos escolares, la reducción de la reprobación, la repitencia y el rezago y la mejora de las tasas de aprobación, entre otros aspectos. En la actualidad, el PEN (2017b) subraya el hecho de que, mientras la profesionalización de la docencia “es una meta prácticamente alcanzada (...), en la práctica, esa formación no es sinónimo de calidad profesional.” (p. 33). Más de la mitad de la actual planta docente es graduada de universidades privadas, de las que se desconoce la calidad de la formación docente que brindan y de las que ni siquiera se conocen sus planes de estudio. El MEP no ha logrado establecer mecanismos por medio de los cuales evaluar la calidad de estos programas, ni ha elaborado tampoco pruebas de certificación que permitan verificar el grado de conocimientos y preparación con que cuenta el personal docente que está siendo contratado por primera vez. Este es quizá uno de los vacíos más importantes existentes en el sistema educativo nacional y que puede tener repercusiones negativas para hacer efectivo el derecho humano a la educación.

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

por sí históricamente afectadas por relaciones de desigualdad y de negación de los derechos humanos.

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

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

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

II.3. Indicadores de resultados

Dentro de los indicadores de resultados, en la presente oportunidad se dispone definir los siguientes: a) promedio de escolaridad, b) resultados de los programas de apoyo a la población estudiantil y los hogares, c) índice de oportunidades educativas, d) evolución del presupuesto para la educación. El estado en que se encuentren y los resultados que presenten estos indicadores constituyen una referencia necesaria para determinar los niveles de cumplimiento del derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense y para tomar las decisiones que al respecto corresponda.

II.3.1. Promedios de escolaridad

El promedio de escolaridad es un indicador altamente relevante. Permite a las autoridades educativas, la sociedad y a las instituciones públicas y privadas interesadas, conocer cuál es el desarrollo de capacidades cognitivas, científicas, técnicas y culturales existentes en la sociedad. Este indicador ha venido a ser de interés crítico para los sistemas educativos, a medida que los avances científico/tecnológicos y las transformaciones que provocan en los sistemas

económico/productivos repercuten en la necesidad de incrementar los acervos de conocimiento y de saber/hacer en la sociedad.

Tabla No. 5: Promedio de años de escolaridad por región de planificación, años 2010 y 2017

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

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

Al año 2017, el promedio de escolaridad de la población costarricense, según las estimaciones del INEC, es de 7,51 años; 0,06 años más que en 2010, diferencia muy poco significativa para un período de 7 años. El promedio varía de manera significativa, según se trate de su medición por regiones de planificación administrativa. Tal como ha quedado ya registrado en todos los indicadores referidos en lo que antecede, la región Central vuelve a ser la que presenta la mejor posición en este indicador. De la misma manera, una vez más la Huetar Norte es la que se ubica en la posición más baja.

La región que más avanzó en este indicador es la Chorotega, con 0,57 años. Por su parte, la Huetar Caribe presenta una situación de estancamiento e, incluso, de retroceso. En las restantes regiones, la diferencia positiva es tan pequeña que bien puede ser considerada como una situación de

estancamiento. Un estancamiento que, en el actual contexto de intensas transformaciones científico/tecnológicas y culturales, viene a representar un claro retroceso.

Teniendo en cuenta, de manera especial, el principio de interdependencia e interrelación y la condición de jerarquía paritaria que define a los derechos humanos es evidente que una tasa de escolaridad como que la que hoy exhibe la sociedad costarricense, no solo es insuficiente para hacer realidad el derecho humano a la educación, sino que es también un obstáculo para dar cumplimiento a otros diversos derechos humanos. La verificación del derecho humano a la educación es imprescindible para dar cumplimiento a otros derechos, en la medida que la educación es la proveedora de las condiciones necesarias para el desarrollo de las capacidades cognitivas, técnico/instrumentales, culturales, subjetivas y otras, requeridas para que las personas puedan hacer frente con autonomía y dignidad a las demandas que la realidad les plantea.

II.3.2. *Los programas*

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

Una de las iniciativas de mayor peso ha venido a ser el programa de transferencias monetarias condicionadas Avancemos. La apertura de este programa en 2007 representó un incremento de 232% de la inversión estatal en incentivos para estudiar (PEN, 2017). Según informa el MEP (2017b), entre 2011 y 2017, la cantidad de menores colegiales que estudian y trabajan disminuyó

en un 49,1% y la de quienes abandonan sus estudios por motivos de trabajo lo hizo en 65,6%. En análisis del PEN (2017b), estas reducciones están relacionadas altamente con los aportes de Avancemos, que también brinda cobertura a población adulta para su reinserción al sistema educativo. así como a mujeres que por razones de maternidad o por su condición familiar y laboral se ven forzadas a abandonar los estudios. Estas acciones se ven reflejadas en la creación de centros educativos tales como los Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), “dirigidos a personas jóvenes y adultas, que no han terminado la primaria o la secundaria o bien que desean alguna formación técnica para incorporarse al mundo del trabajo.” (MEP, 2018, en línea).

Con todo, según cifras del INEC, para el año 2015 (PEN, 2017b), una proporción de 68% de estudiantes no recibía los apoyos de Avancemos. En la región Huetar Atlántica, una de las más pobres y con proporciones bajas en diferentes indicadores educativos clave, la tasa era de 78%. Por su parte, en el estrato más pobre de la población estudiantil del país, un 46% de estudiantes tampoco recibe los apoyos de Avancemos. Estos datos indican la necesidad de revisar el desempeño en la gestión y llevar a cabo los ajustes que se requiera para que el programa pueda cumplir con los objetivos propuestos.

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

fundamentalmente a la población estudiantil de secundaria y de la zona rural, pero también abarca a estudiantes de la zona urbana y de primaria y preescolar.

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

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

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

II.3.3. Índice de oportunidades educativas (IOE)

El *índice de oportunidades educativas* (IOE) es un indicador que busca asegurar la equidad en la educación, con base en la consideración de cuatro aspectos, todos ellos vinculados a los principios del derecho humano a la educación: a) igualdad en el acceso, b) igualdad de trato, c) igualdad de logro, d) igualdad en la realización social de los logros educativos. (Trejos y Murillo, 2012). En estos cuatro aspectos se encuentran concernidos la mayoría de los principios que definen al derecho humano a la educación, tal como aparece en las formulaciones de UNICEF y de la UNESCO. Este índice supera de manera altamente significativa a los indicadores tradicionales ya considerados en lo que antecede.

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

Tabla No. 6: Índice Oportunidades Educativas, comparativo años 2000 y 2016

Año	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Primaria						
2000	58,7	57,2	45,5	51,3	44,0	49,7
2016	69,8	62,7	66,6	68,5	61,4	57,2
III Ciclo						

2000	27,1	20,5	14,7	14,2	13,6	14,6
2016	46,2	48,9	36,8	43,9	35,8	38,4
	Educación Diversificada					
2000	26,7	17,5	8,7	8,3	5,5	9,6
2016	46,3	36,6	26,7	34,6	23,0	24,7

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

Estos valores estadísticos muestran, en todos los casos, un incremento significativo del IOE durante las últimas dos décadas, tanto por niveles educativos como por su distribución según las diferentes regiones de planificación administrativa. En el caso de la primaria, hay regiones en las que el IOE se elevó de manera muy notable entre 2000 y 2016. La región que presenta el mayor incremento es la Pacífico Central, con 21 puntos. A esta región le siguen la Brunca y la Huetar Atlántica, que exhiben un incremento similar de alrededor de 17 puntos. Las regiones que presentan el menor incremento son la Chorotega (7%) y la Huetar Norte (8%). La región Central, que posee los mejores valores para los dos años de referencia, incrementó su IOE en 11 puntos durante este período.

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

En el nivel del Ciclo Diversificado, las elevaciones del IOE vuelven a ser significativas, aunque no tanto como en el III Ciclo. No obstante, los puntajes de diferencia sí indican cambios muy notables para la mayoría de las regiones. En la Huetar Atlántica y la Brunca, los valores de 2016 cuadruplican las cifras que se tenían en el año 2000. En la Pacífico Central, estos valores se triplican

y son más del doble en la Huetar Norte y la Chorotega. La región Central es la que presenta el menor incremento relativo, pero mantiene su posición como la que presenta las mejores condiciones.

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

VI. DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN

VI. Artículos, productos en prensa o publicaciones

1. Se elaboraron tres artículos cortos: a) “Derecho humano a la educación: la perspectiva de UNICEF” (Anexo 2 de este informe), “Derecho humano a la educación: ¿con qué propósito? (Anexo 3 de este informe. Publicado en: <https://www.elpais.cr/2018/10/02/derecho-humano-a-la-educacion-con-que-proposito/>), “Derecho humano a la educación: un desafío estructural en Costa Rica” (Anexo 4 de este informe).

Estos tres textos cortos se elaboraron con la intención de darles divulgación por medio de la página web del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED/INIE), en la sección

“Hablemos de Educación”. No obstante, ese propósito no se ha podido concretar aún, por limitaciones técnicas que ha habido durante los dos últimos años. Se buscará darles divulgación por medio de otras opciones.

2. Se elaboró también un artículo para ser presentado a evaluación en revista académica especializada, ya presentado para evaluación a la **Revista Actualidades Investigativas en Educación** (Anexo 1 de este informe).

VI.2. Actividades académicas nacionales e internacionales

Se realizaron tres actividades académicas con la finalidad de dar a conocer y compartir los resultados de la investigación.

1. Conferencia: “El derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense”. Realizada el 19 de abril de 2018, en el mini auditorio del INIE.

2. Conferencia: “El derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense”. Realizada el 28 de mayo de 2018, en el auditorio del Módulo de Educación Indígena de la Sede del Atlántico (Turrialba).

3. Conferencia: “El derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense”. Realizada el 13 de junio de 2018, en el Museo Regional de San Ramón, Sede de Occidente.

VII. VINCULACIONES

No aplica en el presente caso.

VIII. TRABAJOS FINALES DE GRADUACIÓN Y PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL

No aplica.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

No obstante, de conformidad con los resultados que presentan los diferentes indicadores considerados en el análisis anterior, quedan expuestas varias de las principales limitaciones que persisten en el sistema educativo nacional para lograr cumplimiento del referido derecho. El cumplimiento del derecho humano a la educación no se limita a la existencia de instrumentos jurídicos y programas dirigidos a favorecer la dotación de oferta educativa para toda la población estudiantil: educación de calidad, con equidad, inclusiva y pertinente. Se trata de una labor permanente, continua y sistemática, la cual, requiere además ser evaluada de manera constante, tanto en la ejecución y resultados de las acciones desplegadas, cuanto también en las repercusiones que estas acciones tienen para la mejora a futuro del bienestar colectivo de la sociedad en general.

No se trata, por tanto, tan solo de llevar a cabo una labor de contención, que ayude a impedir una profundización de las situaciones en las que el derecho humano a la educación se ve coartado, obstruido o negado. Tal como propone la teoría del desarrollo de capacidades de A. Sen, de lo que se trata es de poner en acción institucional y multisectorial, estrategias que hagan del derecho a la

educación un enfoque prospectivo, a partir del cual y por medio de la educación, se puedan fortalecer y profundizar los demás derechos humanos. El derecho humano a la educación ha de consistir, entonces, en el desarrollo de una educación que favorezca el desarrollo de las potencialidades objetivas y subjetivas que cada persona posee, en términos de avanzar hacia una sociedad de justicia social, de ampliación y profundización de la institucionalidad de la democracia y donde la principal finalidad sea generar condiciones para la libertad y la dignidad humana.

Las estadísticas analizadas en el presente trabajo reflejan una realidad en la que puede decirse que ni siquiera en el plano de la contención, el derecho humano a la educación se ha podido asegurar en Costa Rica. En un marco jurídico y de políticas y programas como el que hoy existe en el país, son evidentes las dificultades para hacer cumplir los derechos humanos y, en su caso particular, el derecho humano a la educación. Los indicadores descritos muestran algún avance en cobertura y matriculación, pero son limitados en los aspectos que conciernen al aprendizaje, los rendimientos escolares y la permanencia en el sistema educativo. Sin duda, también reflejan una situación en la que cabe plantearse dudas respecto a la pertinencia y la calidad de la educación.

En este último aspecto, conforme la política educativa insiste en desarrollar un proyecto educativo cuya estructura curricular es homogénea, la misma para todas las poblaciones estudiantiles, que involucra además unos códigos de cultura y de saber hacer ajenos a las necesidades, identidades e intereses de diversas poblaciones estudiantiles y comunidades, es lógico esperar como respuesta la indiferencia, la desmotivación e, incluso, el rechazo por parte de dichas poblaciones. El estado que presentan los indicadores referidos en el párrafo anterior, no se atiende sino consolidando aún más la misma propuesta curricular, algo en lo que ha venido a incidir sobremanera la adopción de las evaluaciones PISA de la OCDE y las del LLECE de la OREALC/UNESCO. Estas pruebas hacen énfasis en los aspectos cognitivos y técnico/instrumentales de los aprendizajes, dejando de lado otros aspectos fundamentales y quizá de mayor importancia, como lo son la formación para el fortalecimiento de la cultura y de las culturas, la educación en derechos humanos y para el

desarrollo de capacidades conducentes a una participación ciudadana activa y a la construcción de ciudadanía, a partir de una sólida perspectiva de valores democráticos y humanistas. En estos aspectos sustantivos de la educación, cuya formulación está presente en las políticas educativas costarricenses, no obstante, nunca son tomados en cuenta a la hora de realizar las evaluaciones de desempeño y logros del sistema educativo.

Otra dimensión por considerar es el papel que juegan los programas de atención a las poblaciones y sectores estudiantiles en situación de pobreza, pobreza extrema, exclusión y vulnerabilización social y económica. Según lo visto en el acápite anterior, programas como Avancemos, Fonabe, transporte estudiantil y comedores escolares, presentan problemas de gestión que entorpecen el logro de los objetivos propuestos. La distribución de los apoyos que estos programas brindan se basa en protocolos homogéneos, que no toman en cuenta las distintas características de necesidad que afectan a las poblaciones destinatarias. Un factor de especial importancia a tener en consideración es la cultura de acceso a los servicios públicos, que no es la misma en la zona rural que en la urbana y tampoco entre los distintos sectores sociales. Es necesaria una capacitación in situ, contextualizada, que sensibilice al personal a cargo de la gestión de estos programas, para que pueda proporcionar un servicio adecuado y los apoyos lleguen a las poblaciones y sectores estudiantiles que los necesitan. Este personal debe contar con una capacitación que le permita tener una visión de su labor más allá de las tareas estrictamente técnicas. En particular, debe contar con conocimientos en derechos humanos y tener desarrollada, no solo la sensibilidad social que implica una labor como la suya, sino reconocer también la importancia crucial que esos recursos tienen como instrumento para combatir los diversos factores que dificultan el disfrute del derecho humano a la educación.

La gestión de estos programas exhibe fallas de coordinación, sobre todo en aquellos que operan en vinculación interinstitucional. Así sucede con Avancemos y también con Fonabe. Dada la naturaleza de interdependencia e interrelación que, como uno de sus principios define a los

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

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

En tal sentido, debe promoverse también la participación de las familias y las organizaciones de la comunidad en la gestión de los centros educativos, algo que ha sido reiterado en la política pública, pero que en la práctica común es no lograrlo. Las organizaciones de la comunidad es importante

que se hagan cargo de cuidar el cumplimiento del derecho humano a la educación y de los derechos humanos en general, de manera que las situaciones que los afecten o limiten sean atendidas y corregidas mediante la acción ciudadana organizada. La verificación de cumplimiento de los derechos no debe ser vista como una acción pasiva ni reactiva. Debe asumirse de manera proactiva y prospectiva, en búsqueda de establecer las condiciones necesarias para avanzar de manera continua y sistemática en la consolidación y mejora de los derechos.

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

X. INFORME FINANCIERO



INFORME FINANCIERO
PROYECTOS VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN
PERIODO 2018

UNIDAD: **INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN (INIE)**
 Proyecto No. 724-B7-201

Nombre del proyecto: **El derecho a la educación como derecho humano en la política educativa costarricense: 1996-2015**

Nombre responsable del proyecto: **M.Sc. Luis Muñoz Varela**

INGRESOS

PARTIDA	DETALLE	MONTO
1-03-03-00	Impresión, encuadernación y otros	50 000,00
2-99-01-05	Útiles y materiales de computación	85 000,00
6-02-02-01	Horas estudiante (08 horas x 9 meses)	385 560,00
TOTAL		520 560,00

EGRESOS

CÓDIGO PARTIDA	NOMBRE DE LA PARTIDA	INGRESOS PRESUPUESTADOS REALES	MONTO EJECUTADO
1-03-03-00	Impresión, encuadernación y otros	¢50 000,00	¢50 000,00
2-99-01-05	Útiles y materiales de computación	¢85 000,50	¢85 000,05
6-02-02-01	Horas estudiante (08 horas x 9 meses)	¢392 480,76	¢386 523,86
TOTAL		¢527 481,26	¢521 523,91
Excedente**			¢6 957,35

**Corresponde a la diferencia entre los ingresos reales menos los gastos reales del proyecto

JUSTIFICACIÓN DEL GASTO POR PARTIDA

PARTIDA	DESCRIPCIÓN GASTO	JUSTIFICACIÓN:
6-02-02-01	Horas estudiante (08 horas x 9 meses)	Se designa a la estudiante: María andrea Zúñiga Infante, P-9 7613308, 7613256, 7615156, 7615158. Kenneth Alberto Salazar Araya, P-9 7627063

NOTA: No se aporta la información de los egresos de las demás partidas, debido a que la Vicerrectoría de Investigación realizó los trámites de las facturas.

Informe elaborado por:
 Fecha: 08-10-2018

Licda. Sara Gamboa Umaña,
 Jefa Administrativa, INIE



XI. ASPECTOS ÉTICOS

Ninguno que considerar. Toda la información utilizada para el desarrollo de la investigación es de carácter estrictamente documental y se basa en documentos oficiales y otra bibliografía disponible en internet.

XII. REFERENCIAS

ACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Araujo, Gilbert. (2003). I. Artículos de doctrina. La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica. *Ius et Praxis*, vol. 9, núm. 1. Talca, Chile: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Talca. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100005

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). *Un mundo apropiado para los niños y las niñas*. Nueva York: UNICEF. Recuperado de: [https://www.unicef.org/lac/Un_mundo_apropiado_para_los_ninos_y_las_ninas\(2\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Un_mundo_apropiado_para_los_ninos_y_las_ninas(2).pdf)

Asamblea Legislativa. (1976). *Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/leyes/355-ley-de-creacion-del-centro-nacional->

para-el-desarrollo-de-la-mujer-y-la-familia-5988/file

Asamblea Legislativa. (1990). *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/873/Ley%20No.7142.pdf>

Asamblea Legislativa. (1992). *Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República*. San José: Asamblea Legislativa

Asamblea Legislativa. (1996). *Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/costa_rica_ley_nro_7648_1996.pdf

Asamblea Legislativa. (1998). *Código de la Niñez y la Adolescencia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigodelaninez.pdf>

Asamblea Legislativa. (2011). *Proyecto de Ley. Reformas urgentes para fortalecer la Ley No. 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/2011/PROYECTO/PROYECTO-18283.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. San José: Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

Consejo Superior de Educación (1994). *Política Educativa hacia el Siglo XXI*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: file:///D:/4/politicaeducativasigloXXI.pdf

Consejo Superior de Educación. (2008). *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: <http://www.mep.go.cr/educatico/el-centro-educativo-de-calidad-como-eje-de-la-educacion-costarricense>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>

IMAS. (s.f.). AVANCEMOS. Recuperado de: <http://www.imas.go.cr/beneficios/avancemos>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s.f.). *Estadísticas demográficas. 2011-2050. Proyecciones nacionales. Población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017a). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017b). *Encuesta Nacional de Hogares. Resultados generales. Julio 2017*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>

MEP. (2012). *Abandono escolar en la secundaria: estudio de línea de base para los 100 centros educativos del ProEDUCA 2012/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. San José: UNICEF. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/sites/default/files/proyectosprogramas/informeproeduca_final.pdf

MEP. (2013). *La educación, un derecho de todos y todas: Compendio de normas acerca del derecho a la educación de la población migrante y refugiada*. San José: MEP. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9444.pdf>

MEP. (2016). *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente*. San José: MEP. Recuperado de: http://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2016/fichas/Ficha%20descriptiva%20MEP-PANEA%20Comedores%20Escolares%202016.pdf

MEP. (2017a). *Especialidades en la educación técnica, curso lectivo 2017*. San José: MEP. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/13_17.pdf

MEP. (2017b). *Indicadores del sistema educativo costarricense*. San José: MEP. Recuperado de: https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/indicadores.pdf

MEP. (2017c). *Menores de edad que estudian y trabajan, o abandonaron los estudios por motivos de trabajo, curso lectivo 2017*. San José: MEP. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/14_17.pdf

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

MEP. (2018). Centro Integrado de Educación de Adultos. San José: MEP. Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/yo-me-apunto/cindea>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Índice de Desarrollo Social 2017*. San José: MIDEPLAN. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1872>

Naciones Unidas. (1959). *Declaración de los derechos del niño*. Sevilla: Observatorio de la Infancia en Andalucía. Recuperado de: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/33_d_DeclaracionDerechosNiño.pdf

Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Ginebra: ACNUDH. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/ContactUs.aspx>

Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Nussbaum, Martha C. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Madrid: Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/103459346/Nussbaum-Martha-Las-Fronteras-de-La-Justicia>

Nussbaum, Martha C. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/260882323/Crear-Capacidades-Martha-Nussbaum>

Patronato Nacional de la Infancia. (1998). ¿Qué es el PANI?. En línea: <https://www.pani.go.cr/sobre-el-pani/que-es-el-pani>

PREALC. (2007). *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: UNESCO.

Presidencia de la República. (2009). *Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos*. San José: Casa Presidencial. Recuperado de: [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/crc - programa transporte estudiantil. .pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/crc_-_programa_transporte_estudiantil_.pdf)

Programa Estado de la Nación. (2017a). *Compendio Indicadores Educativos*. San José: PEN. Recuperado de: <https://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-index#educacion>

Programa Estado de la Nación. (2017b). *Sexto Informe Estado de la Educación*. San José: PEN. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2017/>

Oviedo, Luis Ángel. (2010). Los programas de equidad en la educación costarricense. En: Programa Estado de la Nación. (2010). *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Oviedo_2010_programas_equidad.pdf

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/296886548/Amartya-Sen-Desarrollo-y-Libertad>

Trejos, Juan Diego y Dagoberto Murillo. (2012). El índice de oportunidades educativas. Un indicador resumen de la equidad en la educación. En: Programa Estado de la Nación. (2012).

Cuarto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/trejos-y-murillo-indice-oportunidades.pdf

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

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

ANEXOS

ANEXO No. 1

EL DERECHO A LA EDUCACION COMO DERECHO HUMANO EN LA POLITICA EDUCATIVA COSTARRICENSE: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Luis Muñoz Varela¹

Introducción

A partir de la década de 1990, sobre todo en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de la *Declaración de los Derechos del Niño* (1989), el derecho humano a la educación tomó un auge inédito, avanzando paulatinamente hacia definiciones más complejas y precisas. En Costa Rica, dicho derecho pasó a ser incluido por primera vez en la política *El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense*, promulgada en 2008 por el Consejo Superior de Educación, donde recibe una breve referencia genérica, sin precisar con detalle en qué consiste. La UNESCO, por su parte, lo mismo que el

¹ Licenciatura en Filosofía (Universidad de Costa Rica), Maestría en Investigación Educativa (Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México). Investigador del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y, en América Latina, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), se dedicaron a elaborar una diversa documentación, a fin de dar un marco conceptual amplio y preciso al derecho humano a la educación.

El presente texto es resultado de una investigación de carácter documental, en la que se ha indagado acerca de lo siguiente: a) el derecho a la educación como derecho humano expuesto en documentos fundamentales de la UNESCO (Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Declaración de Dakar, entre otros); b) el derecho humano a la educación como derecho humano implicado en documentos fundamentales de política pública costarricense en educación (Política Educativa hacia el Siglo XXI y Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense, entre otros).

La finalidad de la investigación es identificar cuál es el concepto de derecho a la educación como derecho humano contenido en esta documentación, los fundamentos en que se apoya y las heurísticas de acción que derivan de él. De igual manera, se busca también identificar cuáles son los indicadores que permiten organizar su cumplimiento concreto mediante la oferta educativa y los diversos programas que hayan sido creados para atenderlo. Finalmente, con base en lo anterior, la investigación involucra el propósito de evaluar el cumplimiento del derecho a la educación como derecho humano en el proyecto y el sistema educativo nacional. De manera complementaria, se hace revisión de los diferentes informes Estado de la Educación, elaborados y publicados por el Programa Estado de la Nación.

I. Referencialidad teórica

I.1. *Derecho humano a la educación. Cuestiones generales*

El derecho a la educación como derecho humano quedó establecido en el mundo desde el año 1948,

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

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

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

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

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

La UNESCO, estas líneas programáticas las agrupa, por su parte, en 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. (UNESCO, 2016).

a) **Principio de no discriminación.**

[...] abarca toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. (UNESCO, 2016).

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

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

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

c) **Principio de acceso universal.** Según declara la UNESCO (2016), este principio “es la piedra angular del derecho a la educación.” Según lo referido, el acceso universal es la condición básica que en su artículo 26, la Declaración Universal de Derechos Humanos le atribuye al derecho humano a la educación. En tanto que “piedra angular”, este principio está considerado en todas las declaraciones e instrumentos normativos promulgados por la UNESCO durante los últimos años en materia de educación. (UNESCO, 2016).

d) **Principio de solidaridad.** Este principio está asociado con la responsabilidad y el deber que, en su conjunto, la institucionalidad del Estado y la sociedad tienen con respecto a la generación de condiciones y dotación de los recursos necesarios para proveer una educación de calidad que cumpla con los principios de “acceso universal”, “no discriminación” y de “igualdad de oportunidades y de trato”: “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. (UNESCO, 2016).

En 2008, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicó el documento *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos*. En su planteamiento, UNICEF señala que el derecho a la educación como derecho humano involucra como su principal finalidad, además del acceso universal:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) **Participación e integración.** Este principio hace referencia al papel activo de cada persona para ejercer sus derechos en todas las dimensiones de la vida en sociedad. El principio involucra una

perspectiva de sociedad democrática, donde las personas desarrollan su vida en libertad y contribuyen con sus acciones a la mejora de la institucionalidad de la democracia y a la búsqueda del bienestar común. “Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y positivamente en el desarrollo civil, económico, social, cultural y político y a contribuir a él y a disfrutarlo, pues a través de él se puede gozar de los derechos humanos y las libertades fundamentales.” (UNICEF, 2008, p. 10).

f) **Habilitación.** En tanto facilitadora y proveedora de condiciones y capacidades para participar de manera activa en la vida económica, social, política y cultural en la sociedad, este principio demanda que la educación proporcione una formación amplia en los aspectos sustantivos que tal participación involucra. Una formación basada en la dignificación de la persona y que valide y fortalezca la conciencia de las propias libertades y responsabilidades que cada cual tiene en la sociedad, el Estado y sus instituciones tienen al respecto una responsabilidad insoslayable, en la medida que su deber es garantizar el cabal cumplimiento de los derechos humanos. (UNICEF, 2008).

g) **Rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley.** Este principio refiere a la promulgación y existencia de leyes en materia de respeto y salvaguarda de los derechos humanos. De igual manera, a la creación de estrategias, programas, mecanismos y dispositivos para su verificación y control de seguimiento. “También exige la plasmación de las normas universales en parámetros de referencia determinados localmente para medir los progresos y mejorar la rendición de cuentas.” (UNICEF, 2008, p. 10). La existencia de leyes, políticas y programas ha de hacerse acompañar con indicadores destinados a identificar los niveles de logro (o bien las deficiencias) de las diferentes acciones institucionales que se llevan a cabo.

El planteamiento de UNICEF emerge en un momento en que el derecho humano a la educación cuenta ya con un posicionamiento firme, tras el auge que tomó luego de la *Declaración de Jomtien*

y que se consolidó a partir del *Marco de Acción de Dakar*, aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación en el año 2000 (Dakar, Senegal).

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

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

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

(UNICEF, 2015, p. 23)

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

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

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

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

7/8).

El planteamiento del PREALC, tal como el de UNICEF, sitúa el derecho humano a la educación en un marco de vertebración con los demás derechos humanos y con el imperativo de educar para el desarrollo de las capacidades que aseguren a las personas el ejercicio pleno de estos derechos. En sentido prospectivo, se propone que la educación forme en el desarrollo de capacidades subjetivas, materiales e institucionales, de manera tal que las personas puedan contar con los diversos recursos requeridos para llevar una vida digna, que les permita contribuir con el fortalecimiento de las instituciones de la democracia, con sentido de la responsabilidad ciudadana, con convicción y compromiso por la justicia social y con visión de futuro.

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

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

La concepción del desarrollo basada en la ampliación de las libertades supone el desarrollo

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

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

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

En la perspectiva de Sen, lo que él denomina como “desarrollo” involucra la mejora sustantiva de las condiciones de vida, en todas las distintas dimensiones implicadas: sociales, culturales, económicas, de educación, salud, vivienda, el respeto por las diferencias culturales y la conciencia de ser personas partícipes de las decisiones que se toman en la sociedad. No se reduce dicha perspectiva únicamente a la dimensión económica, ni a la verificación del bienestar por la vía de indicadores instrumentales y utilitaristas.

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

Para abordar las acciones institucionales que implican las anteriores cuestiones y finalidades, se

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

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

Las situaciones de pobreza, desigualdad, exclusión social, marginalización, constituyen realidades que, al tiempo que transgreden los derechos humanos, de igual manera reducen y bloquean las condiciones para el ejercicio de las libertades: “la falta de libertad económica, en forma de extrema pobreza, puede hacer de una persona una víctima indefensa de la violación de otros tipos de libertad.” (Sen, 2000, p. 25). En la óptica del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2018): “La situación de carencia y deterioro provoca un debilitamiento de la trama social y compromete el futuro de la sociedad con la perspectiva de la transferencia intergeneracional de la pobreza.” (p. 10).

La educación juega un papel esencial para dar sustentación a la protección y cumplimiento, tanto de los derechos humanos como de las libertades (económicas, políticas, civiles). Desde una visión integral como la propuesta por UNICEF y el PREALC, este papel no se reduce a la simple capacitación en habilidades y destrezas para acceder al empleo y asegurar con ello la libertad

económica. Involucra, sobre todo, una genuina generación de capacidades que pongan al alcance de las personas las condiciones necesarias para gestionar en libertad su propio bienestar, manera autónoma, digna e integral. No es suficiente con que, por ejemplo, una persona tenga la formación técnica necesaria para desempeñarse en un determinado puesto de trabajo si, por otra parte, no dispone con las protecciones jurídicas e institucionales que garanticen su estabilidad laboral, un salario justo, igualdad de trato, no discriminación, jornadas laborales no abusivas.

Al observar los énfasis que adoptan las políticas educativas en Costa Rica y, en particular, la estructura curricular de la oferta educativa, estas reiteran en privilegiar, de manera especial, una formación en habilidades y destrezas que capaciten a las nuevas generaciones para su inserción al mercado laboral propio del modelo de la economía globalizada. Este modelo, en Costa Rica, está básicamente conformado por las actividades de las empresas de inversión extranjera directa, la industria de zonas francas, las empresas de agroindustria a gran escala (monocultivo), el sector servicios, el turismo. Este es el marco de referencia y, en su vinculación a él, la política pone el acento en formar para atender los requerimientos de ese mercado de trabajo: innovación, el emprendedurismo, la competitividad, la flexibilidad de adaptación a cambios de funciones en los puestos de trabajo, resolución de problemas, dominio de un segundo idioma y de tecnologías informáticas; en síntesis, se trata de una oferta educativa dirigida a la generación de de “capital humano”. Estos énfasis y direccionalidad de la política y la oferta educativa involucran dificultades para dar cabida a otras finalidades esenciales de la educación, como las que por ejemplo propone UNICEF:

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

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

No se puede objetar la importante función que tiene la educación en la formación para el desempeño laboral y productivo. Pero también e, incluso, con mayor énfasis aún, ella ha de favorecer el desarrollo de las potencialidades humanas en las que residen las disposiciones para la mejora y fortalecimiento de la cultura, la propia dignificación como persona, el sentido del respeto, la solidaridad y el compromiso con el bienestar de la colectividad. Se debe formar también en el desarrollo de la autonomía personal y en las capacidades de discernimiento crítico y reflexivo, que conducen a elegir las formas de vida y de convivencia social más adecuadas para transitar hacia mejores niveles de bienestar con justicia social y hacia una sana convivencia democrática.

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

Asimismo, respecto de los indicadores con base en los cuales hacer el análisis propuesto, en la

presente ocasión se hace uso de los indicadores que para el derecho humano a la educación propone el ACNUDH, en la publicación: *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*.

La hipótesis que orienta la presente investigación es que, en un país como Costa Rica, con las desigualdades sociales estructurales y de otra índole que existen, no es posible el cumplimiento a cabalidad del derecho a la educación como derecho humano. Por esta razón, es importante conocer cuál es el estado de la cuestión, a fin de sacar conclusiones que puedan venir a aportar elementos para mejorar las acciones que el Estado lleva a cabo desde hace ya dos décadas.

II. Resultados

El ACNUDH (2012) propone tres categorías de indicadores para “evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” (p. 19): a) estructurales, b) de proceso, c) de resultados. La primera categoría refiere a la legislación, instituciones, políticas y programas que los países desarrollan para promover y proteger las normas internacionales relacionadas con los derechos humanos. Los indicadores estructurales incluyen “el marco de políticas y las estrategias del Estado aplicables a ese derecho. Estas son particularmente importantes para promover la aplicación de los derechos humanos.” (p. 39).

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

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

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

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

II.1. *Indicadores estructurales*

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

El artículo 33 de Constitución Política de Costa Rica estipula: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, s. p.). Esta disposición constitucional es un importante antecedente para que Costa Rica haya suscrito y ratificado todos los instrumentos internacionales creados en materia de

derechos humanos. En su formulación genérica, esta disposición puede decirse que da cobertura a todos los derechos humanos reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas: políticos, sociales, económicos, culturales y civiles.

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

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

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

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

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

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

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

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

Otra acción importante que vino a ampliar y fortalecer la legislación nacional en materia de derechos humanos, la constituye la Ley de Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, decretada en 1990. Esta ley deriva de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la

Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1989. En el inciso 1 del artículo 3 de esta convención se estipula:

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

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

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

y cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones menores de edad. En su artículo tercero, la ley estipula:

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

En un plano general de protección institucional a los derechos humanos, en 1990 dio inicio en sus funciones la Sala Constitucional del Poder Judicial de Costa Rica. Esta entidad vino a hacerse cargo de manera específica de proteger los derechos humanos en el país:

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

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

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

II.1.2 *Políticas*

En Costa Rica, a partir de 1994 han sido promulgados tres documentos de política educativa: a) *Política Educativa hacia el Siglo XXI*, b) *El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense*, c) *Educación para una nueva ciudadanía*. El primero de estos documentos, aprobado por el Consejo Superior de Educación (CSE) en 1994, abrió las puertas a una generación de nuevas políticas educativas que se prolonga hasta el presente.

1. En la *Política Educativa hacia el Siglo XXI* no aparece formulación específica relativa al derecho a la educación como derecho humano. Se hace énfasis en el concepto de “educación integral” y en proporcionar una educación que prepare a las nuevas generaciones para afrontar el “cambio de paradigma que se ha dado a finales del siglo XX”. (Consejo Superior de Educación, 1994, s. p.).

El documento centra su preocupación en el nuevo escenario estructural devenido con la globalización económica y fundamentado en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), situación que viene a representar un “cambio de paradigma”. Plantea la necesidad de un enfoque de la educación que responda a los requerimientos de formación

generados en tal contexto de cambio estructural, en razón de lo cual, en su conjunto, el sistema educativo también deberá ser reestructurado, tanto en su conformación organizativa como en la correspondiente oferta educativa. En la dimensión organizativa, son estos los tiempos en que levanta vuelo el enfoque de la descentralización administrativa. En el plano educativo, es este el momento en que emerge y toma fuerza el enfoque de una formación educativa dirigida a la habilitación para la empleabilidad en el mercado de trabajo de la economía globalizada. Se introduce también el concepto de calidad de la educación y se formulan cinco retos principales para el proyecto educativo: ambiental, económico, social, sostenibilidad del recurso humano y el reto ético. (Consejo Superior de Educación, 1994).

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

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

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

2. El concepto propiamente dicho del derecho humano a la educación aparece por primera vez en la política denominada *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. Las directrices centrales de esta política, promulgada en 2008, recogen las líneas principales enunciadas en la anterior de 1994. No obstante, contiene cambios importantes y viene a ser más precisa en la formulación de la propuesta de proyecto curricular. Se apoya en el enfoque de la educación de calidad e introduce la informática educativa como recurso didáctico para fomentar aptitudes de familiaridad con la tecnología.

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

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

Esta política, no obstante, aun cuando introduce el concepto de derecho humano a la educación, es discreta en darle a éste una definición específica. Prácticamente, no ofrece indicaciones que pudieran servir para desagregar este concepto en indicadores, a fin de verificar su operacionalización concreta en las distintas dimensiones del sistema y del quehacer educativo. Las preocupaciones centrales de la política están de manera predominante dirigidas a mejorar la gestión de los centros educativos, así como a replantear la estructura curricular en razón de proporcionar una educación de calidad a toda la diversa población estudiantil del país. Se declara la inclusividad

como característica intrínseca de la política y se hace énfasis en los conceptos de relevancia, pertinencia y equidad, ya enunciados previamente por la UNESCO, especialmente en el *Marco de Acción de Dakar* (Senegal, 2000).

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

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

En referencia al derecho humano a la educación, esta nueva política, igual que la de 2008, es omisa en precisar qué puede ser entendido por “educación como un derecho humano”. La expresión queda de nuevo enmarcada en un enunciado genérico. La preocupación central de la política sigue estando en llevar a cabo transformaciones curriculares para la adaptabilidad a la cultura tecnológica y para una formación vinculada al mercado de trabajo de la economía globalizada.

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

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

II.1.3. *Programas*

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

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

- **Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA).** Este programa es el más antiguo de todos. Se desconoce la fecha precisa que en Costa Rica dio inicio la provisión de servicios de alimentación a la población escolar. Según informa el MEP, hay registro de esfuerzos estatales en este sentido que se remontan hasta 1905. (MEP, 2016). El programa se consolidó y pasó a contar con un presupuesto fijo a partir del año 1974. En la actualidad, cuenta

con recursos del presupuesto ordinario del Estado y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El objetivo principal del programa es:

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

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

- **Proyecto MEP-ProEDUCA.** Este proyecto inicia en 2012 y es una iniciativa desarrollada de manera conjunta por el MEP y UNICEF. Tiene como finalidades contribuir a la mejora de la equidad social, reducir la deserción estudiantil en secundaria, asegurar la permanencia, promover la reinserción, atender el abandono escolar por razones de limitación económica, de aprendizaje o por desinterés. Se propone fortalecer las capacidades institucionales y de la comunidad educativa, a fin de “fortalecer aquellas acciones que permitan a los estudiantes una educación para la vida y

la convivencia, con contenidos relevantes y pertinentes acompañados de una nueva dinámica en el aula (activa, lúdica e innovadora). (MEP, 2012, p. 9).

- **Yo me apunto.** Esta es una iniciativa del MEP desarrollada a partir de 2015, la cual tiene propósitos similares a la anterior. Busca la retención y reinserción de estudiantes en el nivel de la secundaria, contrarrestar la exclusión y llevar a cabo acciones para mejorar las condiciones de infraestructura, equipos, disposición de material didáctico y mejorar la calidad de la docencia. (PEN, 2017).

En materia de garantía del derecho a la educación para poblaciones específicas, en 2013, con amparo en la Constitución Política, el MEP dispuso establecer un instrumento denominado *Compendio de normas acerca del derecho a la educación de la población migrante y refugiada*.

En este texto se indica:

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

Todos estos programas e instrumentos están dirigidos a asegurar la equidad, la igualdad de oportunidades y la inclusión en el sistema educativo costarricense y, con ello, a dar cumplimiento a los compromisos que el país ha asumido en materia de garantizar el derecho humano a la educación.

II.2. *Indicadores de proceso*

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

II.2.1. *Tasa neta de escolaridad*

Desde la promulgación de la política educativa de 1994, el Estado costarricense ha centrado la atención en asegurar la cobertura universal en el nivel de la primaria y ampliarla para la preescolar y la secundaria. Dentro de las principales acciones impulsadas en este sentido, se encuentra una reforma constitucional decretada en 1997, que extendió la obligatoriedad de la educación hasta el III Ciclo y también para el nivel de la preescolar. En 2011 se decretó también la obligatoriedad para el Ciclo Diversificado. De la misma manera, otra reforma constitucional de 2010 amplía la dotación presupuestaria estatal para la educación, pasando de un 6% al 8% del PIB.

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

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

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

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

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

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

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

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, MEP.

Las anteriores tasas y las diferencias que presentan entre sí reflejan resultados acordes con lo estipulado en la reforma constitucional de 1997 y en las políticas educativas, en cuanto a extender la cobertura y expandir la matriculación en los niveles de preescolar y secundaria. En términos generales, la tasa de escolaridad en la primaria está muy cerca de la cobertura universal. No obstante, en el nivel de Interactivo II de preescolar y en los dos niveles de la secundaria, aún con los esfuerzos realizados, las tasas son todavía significativamente bajas, sobre en todo en preescolar y en el Ciclo de Educación Diversificada. Esta situación involucra desafíos relevantes y exige mantener un compromiso continuo y sistemático para dar cumplimiento al derecho humano a la

educación, especialmente en lo relativo a los principios de: a) universalidad e inalterabilidad, b) igualdad y no discriminación, c) habilitación.

En el nivel de preescolar se registran avances en la cobertura y matriculación. El MEP ha impulsado acciones también en procura de mejorar la calidad de la enseñanza y en el diseño de nuevos planes de estudio. Este nivel es de importancia prioritaria, en la medida que la educación de la primera infancia es fundamental para sentar las bases del proceso educativo a lo largo de la vida. Sin embargo, la tasa bruta de escolaridad en este nivel (66,20%) está todavía lejos de acercarse a la meta de cobertura universal. (MEP, 2017). El PEN (2017) señala que, en este nivel inicial, aún cuando crece la proporción de estudiantes que inician la primaria contando con educación preescolar, la matrícula es todavía insuficiente para aumentar las coberturas y, además, existe una reducción de la matrícula de estudiantes pertenecientes a hogares de “bajo clima educativo” (p. 82); una desventaja que, a todas luces, se traduce en limitaciones de corto y largo plazo para dar cumplimiento al derecho humano a la educación.

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

A julio de 2017, según informa el INEC (2017), en Costa Rica, la población total de 5 años o más es de 4.639.751 de personas: 51,46% mujeres y 48,53% hombres. De este total, un 7,17% carece de instrucción educativa; es decir, población que no ha completado el nivel de la primaria y que tampoco se encuentra en el sistema educativo. Se trata de una situación en la que un segmento importante de la población no ha logrado siquiera desarrollar las habilidades básicas de lectura, escritura y dominio de las operaciones aritméticas. El dato es preocupante, si se tiene en cuenta que, hace ya más de medio siglo, en la década de 1960, había quedado establecido que “saber leer, escribir y conocer las operaciones básicas ya eran capacidades insuficientes...” (Trejos y Murillo,

2012, p. 6). Con mayor razón lo son en el presente, en un momento marcado por la revolución constante de los conocimientos y la tecnología.

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

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

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

La proporción de la población entre los 7 y 12 años, rango de edad que corresponde al nivel de la primaria, se estima a 2017 en 8,98%. Al comparar esta proporción con la de quienes registran con primaria incompleta, se obtiene una diferencia de 9,05%. Esto quiere decir que, pese a que en Costa Rica el nivel de la primaria presenta tasas globales de matriculación en primaria cercanas a la cobertura universal (figura 2), aún así, queda todavía un segmento de la población que no está logrando acceder de manera adecuada a este nivel educativo. A ello cabe agregar que, según refiere el PEN (2017b), las tasas de cobertura en primaria, en vez de ampliarse, más bien han disminuido, en comparación con las del período entre 2005 y 2011.

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

estructurales de la productividad y de la economía y, en general, en todos los ámbitos de la vida en sociedad, demandan cada vez mayores niveles de escolaridad, independientemente del tipo de actividad y de sector económico en el que las personas se desempeñen.

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

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

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

Tal como ya se indicó, el MEP cuenta con un conjunto de indicadores propios para dar seguimiento estadístico y evaluar los resultados obtenidos en el sistema educativo. En su informe de marzo 2017, la institución ofrece un panorama del comportamiento de dichos indicadores, abarcando el período comprendido entre los años 2000 y 2016. En lo que sigue, se presentan algunos de estos

indicadores, en particular, los que exhiben una mayor implicación respecto del derecho humano a la educación. Se toman en cuenta los datos correspondientes a cada uno de los dos años referidos, a fin de contar con un comparativo que permita apreciar cuáles son los cambios ocurridos en el transcurso de los últimos tres lustros.

Figura 6: tasa de repitencia: comparativo años 2000 y 2016

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

Fuente: MEP, 2017.

Repitencia. Según estos datos, la tasa de repitencia en el nivel de la primaria disminuyó de manera significativa en el período 2000-2016. No así en los dos ciclos de la secundaria, donde más bien se incrementó. En este nivel, la tasa de estudiantes que logran concluirlo sin repetir es baja a lo largo de todo el período de referencia. Según el MEP (2017), en los colegios académicos diurnos,

esta proporción es de 22,8% para el año 2000 y de 23,8% para 2015. Por su parte, para los colegios técnico/profesionales, la proporción es de 5,6% en 2000 y de 9,1 en 2015%. La repitencia tiene diversos factores y repercusiones negativas para el estudiantado: desmotivación, frustración, abandono escolar, exclusión. La situación se vuelve especialmente delicada en el nivel de la secundaria, en la que, por ejemplo, las tasas de exclusión son muy elevadas: 53,8% en 2000 y 48,3% en 2015 (MEP, 2017). Estas cifras reflejan, evidentemente, la existencia de un problema que, a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades de gobierno, aún no se ha podido solventar de manera mínimamente satisfactoria.

Aprobación. La tasa de aprobación aumentó en el nivel de la primaria, mientras que en la secundaria registró una leve disminución. Si se tiene en cuenta los datos de matriculación en secundaria y de quienes finalmente logran concluir estos estudios, puede decirse que, en este nivel, existen serias dificultades de aprobación para una alta proporción de la población estudiantil. De una parte, los niveles de exigencia académica y de inversión económica para mantenerse en el sistema educativo y concluir la secundaria se han incrementado. De otra, la profundización de las desigualdades sociales impacta en las poblaciones estudiantiles carentes de recursos y con centros educativos de baja calidad, sobre todo en la zona rural y en comunidades urbanas pobres y marginadas.

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

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

Calidad de la docencia. La calidad de la docencia es factor fundamental para un óptimo desarrollo de los procesos educativos. De ella depende, en significativa medida, la obtención de resultados satisfactorios en los rendimientos escolares, la reducción de la reprobación, la repitencia y el rezago y la mejora de las tasas de aprobación, entre otros aspectos. En la actualidad, el PEN (2017b) subraya el hecho de que, mientras la profesionalización de la docencia “es una meta prácticamente alcanzada (...), en la práctica, esa formación no es sinónimo de calidad profesional.” (p. 33). Más de la mitad de la actual planta docente es graduada de universidades privadas, de las que se desconoce la calidad de la formación docente que brindan y de las que ni siquiera se conocen sus planes de estudio. El MEP no ha logrado establecer mecanismos por medio de los cuales evaluar la calidad de estos programas, ni ha elaborado tampoco pruebas de certificación que permitan verificar el grado de conocimientos y preparación con que cuenta el personal docente que está siendo contratado por primera vez. Este es quizá uno de los vacíos más importantes existentes en el sistema educativo nacional y que puede tener repercusiones negativas para hacer efectivo el derecho humano a la educación.

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

por sí históricamente afectadas por relaciones de desigualdad y de negación de los derechos humanos.

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

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

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

II.3. Indicadores de resultados

Dentro de los indicadores de resultados, en la presente oportunidad se dispone definir los siguientes: a) promedio de escolaridad, b) resultados de los programas de apoyo a la población estudiantil y los hogares, c) índice de oportunidades educativas, d) evolución del presupuesto para la educación. El estado en que se encuentren y los resultados que presenten estos indicadores constituyen una referencia necesaria para determinar los niveles de cumplimiento del derecho humano a la educación en el sistema educativo costarricense y para tomar las decisiones que al respecto corresponda.

II.3.1. Promedios de escolaridad

El promedio de escolaridad es un indicador altamente relevante. Permite a las autoridades educativas, la sociedad y a las instituciones públicas y privadas interesadas, conocer cuál es el desarrollo de capacidades cognitivas, científicas, técnicas y culturales existentes en la sociedad. Este indicador ha venido a ser de interés crítico para los sistemas educativos, a medida que los avances científico/tecnológicos y las transformaciones que provocan en los sistemas

económico/productivos repercuten en la necesidad de incrementar los acervos de conocimiento y de saber/hacer en la sociedad.

Figura 7a: Promedio de años de escolaridad por región de planificación, años 2010 y 2017

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

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

Al año 2017, el promedio de escolaridad de la población costarricense, según las estimaciones del INEC, es de 7,51 años; 0,06 años más que en 2010, diferencia muy poco significativa para un período de 7 años. El promedio varía de manera significativa, según se trate de su medición por regiones de planificación administrativa. Tal como ha quedado ya registrado en todos los indicadores referidos en lo que antecede, la región Central vuelve a ser la que presenta la mejor posición en este indicador. De la misma manera, una vez más la Huetar Norte es la que se ubica en la posición más baja.

La región que más avanzó en este indicador es la Chorotega, con 0,57 años. Por su parte, la Huetar Caribe presenta una situación de estancamiento e, incluso, de retroceso. En las restantes regiones, la diferencia positiva es tan pequeña que bien puede ser considerada como una situación de

estancamiento. Un estancamiento que, en el actual contexto de intensas transformaciones científico/tecnológicas y culturales, viene a representar un claro retroceso.

Teniendo en cuenta, de manera especial, el principio de interdependencia e interrelación y la condición de jerarquía paritaria que define a los derechos humanos es evidente que una tasa de escolaridad como que la que hoy exhibe la sociedad costarricense, no solo es insuficiente para hacer realidad el derecho humano a la educación, sino que es también un obstáculo para dar cumplimiento a otros diversos derechos humanos. La verificación del derecho humano a la educación es imprescindible para dar cumplimiento a otros derechos, en la medida que la educación es la proveedora de las condiciones necesarias para el desarrollo de las capacidades cognitivas, técnico/instrumentales, culturales, subjetivas y otras, requeridas para que las personas puedan hacer frente con autonomía y dignidad a las demandas que la realidad les plantea.

II.3.2. *Los programas*

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

Una de las iniciativas de mayor peso ha venido a ser el programa de transferencias monetarias condicionadas Avancemos. La apertura de este programa en 2007 representó un incremento de 232% de la inversión estatal en incentivos para estudiar (PEN, 2017). Según informa el MEP (2017b), entre 2011 y 2017, la cantidad de menores colegiales que estudian y trabajan disminuyó

en un 49,1% y la de quienes abandonan sus estudios por motivos de trabajo lo hizo en 65,6%. En análisis del PEN (2017b), estas reducciones están relacionadas altamente con los aportes de Avancemos, que también brinda cobertura a población adulta para su reinserción al sistema educativo. así como a mujeres que por razones de maternidad o por su condición familiar y laboral se ven forzadas a abandonar los estudios. Estas acciones se ven reflejadas en la creación de centros educativos tales como los Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA), “dirigidos a personas jóvenes y adultas, que no han terminado la primaria o la secundaria o bien que desean alguna formación técnica para incorporarse al mundo del trabajo.” (MEP, 2018, en línea).

Con todo, según cifras del INEC, para el año 2015 (PEN, 2017b), una proporción de 68% de estudiantes no recibía los apoyos de Avancemos. En la región Huetar Atlántica, una de las más pobres y con proporciones bajas en diferentes indicadores educativos clave, la tasa era de 78%. Por su parte, en el estrato más pobre de la población estudiantil del país, un 46% de estudiantes tampoco recibe los apoyos de Avancemos. Estos datos indican la necesidad de revisar el desempeño en la gestión y llevar a cabo los ajustes que se requiera para que el programa pueda cumplir con los objetivos propuestos.

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

fundamentalmente a la población estudiantil de secundaria y de la zona rural, pero también abarca a estudiantes de la zona urbana y de primaria y preescolar.

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

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

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

II.3.3. Índice de oportunidades educativas (IOE)

El *índice de oportunidades educativas* (IOE) es un indicador que busca asegurar la equidad en la educación, con base en la consideración de cuatro aspectos, todos ellos vinculados a los principios del derecho humano a la educación: a) igualdad en el acceso, b) igualdad de trato, c) igualdad de logro, d) igualdad en la realización social de los logros educativos. (Trejos y Murillo, 2012). En estos cuatro aspectos se encuentran concernidos la mayoría de los principios que definen al derecho humano a la educación, tal como aparece en las formulaciones de UNICEF y de la UNESCO. Este índice supera de manera altamente significativa a los indicadores tradicionales ya considerados en lo que antecede.

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

Figura 7: Índice Oportunidades Educativas, comparativo años 2000 y 2016

Año	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Primaria						
2000	58,7	57,2	45,5	51,3	44,0	49,7
2016	69,8	62,7	66,6	68,5	61,4	57,2
III Ciclo						

2000	27,1	20,5	14,7	14,2	13,6	14,6
2016	46,2	48,9	36,8	43,9	35,8	38,4
	Educación Diversificada					
2000	26,7	17,5	8,7	8,3	5,5	9,6
2016	46,3	36,6	26,7	34,6	23,0	24,7

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

Estos valores estadísticos muestran, en todos los casos, un incremento significativo del IOE durante las últimas dos décadas, tanto por niveles educativos como por su distribución según las diferentes regiones de planificación administrativa. En el caso de la primaria, hay regiones en las que el IOE se elevó de manera muy notable entre 2000 y 2016. La región que presenta el mayor incremento es la Pacífico Central, con 21 puntos. A esta región le siguen la Brunca y la Huetar Atlántica, que exhiben un incremento similar de alrededor de 17 puntos. Las regiones que presentan el menor incremento son la Chorotega (7%) y la Huetar Norte (8%). La región Central, que posee los mejores valores para los dos años de referencia, incrementó su IOE en 11 puntos durante este período.

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

En el nivel del Ciclo Diversificado, las elevaciones del IOE vuelven a ser significativas, aunque no tanto como en el III Ciclo. No obstante, los puntajes de diferencia sí indican cambios muy notables para la mayoría de las regiones. En la Huetar Atlántica y la Brunca, los valores de 2016 cuadruplican las cifras que se tenían en el año 2000. En la Pacífico Central, estos valores se triplican

y son más del doble en la Huetar Norte y la Chorotega. La región Central es la que presenta el menor incremento relativo, pero mantiene su posición como la que presenta las mejores condiciones.

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

Consideraciones finales

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

No obstante, de conformidad con los resultados que presentan los diferentes indicadores considerados en el análisis anterior, quedan expuestas varias de las principales limitaciones que persisten en el sistema educativo nacional para lograr cumplimiento del referido derecho. El cumplimiento del derecho humano a la educación no se limita a la existencia de instrumentos

jurídicos y programas dirigidos a favorecer la dotación de oferta educativa para toda la población estudiantil: educación de calidad, con equidad, inclusiva y pertinente. Se trata de una labor permanente, continua y sistemática, la cual, requiere además ser evaluada de manera constante, tanto en la ejecución y resultados de las acciones desplegadas, cuanto también en las repercusiones que estas acciones tienen para la mejora a futuro del bienestar colectivo de la sociedad en general.

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

Las estadísticas analizadas en el presente trabajo reflejan una realidad en la que puede decirse que ni siquiera en el plano de la contención, el derecho humano a la educación se ha podido asegurar en Costa Rica. En un marco jurídico y de políticas y programas como el que hoy existe en el país, son evidentes las dificultades para hacer cumplir los derechos humanos y, en su caso particular, el derecho humano a la educación. Los indicadores descritos muestran algún avance en cobertura y matriculación, pero son limitados en los aspectos que conciernen al aprendizaje, los rendimientos escolares y la permanencia en el sistema educativo. Sin duda, también reflejan una situación en la que cabe plantearse dudas respecto a la pertinencia y la calidad de la educación.

En este último aspecto, conforme la política educativa insiste en desarrollar un proyecto educativo

cuya estructura curricular es homogénea, la misma para todas las poblaciones estudiantiles, que involucra además unos códigos de cultura y de saber hacer ajenos a las necesidades, identidades e intereses de diversas poblaciones estudiantiles y comunidades, es lógico esperar como respuesta la indiferencia, la desmotivación e, incluso, el rechazo por parte de dichas poblaciones. El estado que presentan los indicadores referidos en el párrafo anterior, no se atiende sino consolidando aún más la misma propuesta curricular, algo en lo que ha venido a incidir sobremanera la adopción de las evaluaciones PISA de la OCDE y las del LLECE de la OREALC/UNESCO. Estas pruebas hacen énfasis en los aspectos cognitivos y técnico/instrumentales de los aprendizajes, dejando de lado otros aspectos fundamentales y quizá de mayor importancia, como lo son la formación para el fortalecimiento de la cultura y de las culturas, la educación en derechos humanos y para el desarrollo de capacidades conducentes a una participación ciudadana activa y a la construcción de ciudadanía, a partir de una sólida perspectiva de valores democráticos y humanistas. En estos aspectos sustantivos de la educación, cuya formulación está presente en las políticas educativas costarricenses, no obstante, nunca son tomados en cuenta a la hora de realizar las evaluaciones de desempeño y logros del sistema educativo.

Otra dimensión por considerar es el papel que juegan los programas de atención a las poblaciones y sectores estudiantiles en situación de pobreza, pobreza extrema, exclusión y vulnerabilización social y económica. Según lo visto en el acápite anterior, programas como Avancemos, Fonabe, transporte estudiantil y comedores escolares, presentan problemas de gestión que entorpecen el logro de los objetivos propuestos. La distribución de los apoyos que estos programas brindan se basa en protocolos homogéneos, que no toman en cuenta las distintas características de necesidad que afectan a las poblaciones destinatarias. Un factor de especial importancia a tener en consideración es la cultura de acceso a los servicios públicos, que no es la misma en la zona rural que en la urbana y tampoco entre los distintos sectores sociales. Es necesaria una capacitación in situ, contextualizada, que sensibilice al personal a cargo de la gestión de estos programas, para que pueda proporcionar un servicio adecuado y los apoyos lleguen a las poblaciones y sectores

estudiantiles que los necesitan. Este personal debe contar con una capacitación que le permita tener una visión de su labor más allá de las tareas estrictamente técnicas. En particular, debe contar con conocimientos en derechos humanos y tener desarrollada, no solo la sensibilidad social que implica una labor como la suya, sino reconocer también la importancia crucial que esos recursos tienen como instrumento para combatir los diversos factores que dificultan el disfrute del derecho humano a la educación.

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

Por otra parte, la gestión de los centros educativos también amerita desarrollar un desempeño dirigido con claridad a promover y construir una cultura de los derechos humanos en la educación. De manera específica, una estrategia necesaria es brindar información a las familias y a la comunidad, por medio de actividades de capacitación y de reflexión acerca del estado de los derechos humanos a nivel local y de lo que estos significan para la convivencia social, la participación ciudadana y la mejora del bienestar común. Es importante que se sepa y se entienda que, por ejemplo, en materia de los esfuerzos institucionales que se realizan, los programas de

apoyo como Avancemos o las becas del Fonabe, al tiempo que responden al interés por respetar y hacer cumplir el derecho humano a la educación, también han de ser valorados como una oportunidad para construir cultura de solidaridad, tolerancia y respeto en los centros educativos, la comunidad y la sociedad en general. Estas constituyen capacidades que la educación puede en gran medida contribuir a propiciar y desarrollar en la comunidad, al tiempo que también lo hace como parte sustantiva de los procesos educativos.

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

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

Agradecimientos

A María Fernanda Espinoza Cruz, por haber tenido la disposición de colaborar en la revisión de este texto. Sus observaciones y comentarios han sido un soporte importante para darle mayor claridad y consistencia a la exposición realizada.

Referencias bibliográficas

ACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Araujo, Gilbert. (2003). I. Artículos de doctrina. La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica. *Ius et Praxis*, vol. 9, núm. 1. Talca, Chile: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Talca. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100005

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). *Un mundo apropiado para los niños y las niñas*. Nueva York: UNICEF. Recuperado de: [https://www.unicef.org/lac/Un_mundo_apropiado_para_los_ninos_y_las_ninas\(2\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Un_mundo_apropiado_para_los_ninos_y_las_ninas(2).pdf)

Asamblea Legislativa. (1976). *Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.pani.go.cr/publicaciones/documentos/leyes/355-ley-de-creacion-del-centro-nacional->

para-el-desarrollo-de-la-mujer-y-la-familia-5988/file

Asamblea Legislativa. (1990). *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/873/Ley%20No.7142.pdf>

Asamblea Legislativa. (1992). *Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República*. San José: Asamblea Legislativa

Asamblea Legislativa. (1996). *Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/costa_rica_ley_nro_7648_1996.pdf

Asamblea Legislativa. (1998). *Código de la Niñez y la Adolescencia*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigodelaninez.pdf>

Asamblea Legislativa. (2011). *Proyecto de Ley. Reformas urgentes para fortalecer la Ley No. 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/2011/PROYECTO/PROYECTO-18283.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. San José: Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

Consejo Superior de Educación (1994). *Política Educativa hacia el Siglo XXI*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: file:///D:/4/politicaeducativasigloXXI.pdf

Consejo Superior de Educación. (2008). *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de: <http://www.mep.go.cr/educatico/el-centro-educativo-de-calidad-como-eje-de-la-educacion-costarricense>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>

IMAS. (s.f.). AVANCEMOS. Recuperado de: <http://www.imas.go.cr/beneficios/avancemos>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s.f.). *Estadísticas demográficas. 2011-2050. Proyecciones nacionales. Población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017a). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017b). *Encuesta Nacional de Hogares. Resultados generales. Julio 2017*. San José: INEC. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2017.pdf>

MEP. (2012). *Abandono escolar en la secundaria: estudio de línea de base para los 100 centros educativos del ProEDUCA 2012/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. San José: UNICEF. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/sites/default/files/proyectosprogramas/informeproeduca_final.pdf

MEP. (2013). *La educación, un derecho de todos y todas: Compendio de normas acerca del derecho a la educación de la población migrante y refugiada*. San José: MEP. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9444.pdf>

MEP. (2016). *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente*. San José: MEP. Recuperado de: http://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2016/fichas/Ficha%20descriptiva%20MEP-PANEA%20Comedores%20Escolares%202016.pdf

MEP. (2017a). *Especialidades en la educación técnica, curso lectivo 2017*. San José: MEP. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/13_17.pdf

MEP. (2017b). *Indicadores del sistema educativo costarricense*. San José: MEP. Recuperado de: https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/indicadores.pdf

MEP. (2017c). *Menores de edad que estudian y trabajan, o abandonaron los estudios por motivos de trabajo, curso lectivo 2017*. San José: MEP. Recuperado de: http://www.mep.go.cr/indicadores_edu/BOLETINES/14_17.pdf

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

MEP. (2018). Centro Integrado de Educación de Adultos. San José: MEP. Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/yo-me-apunto/cindea>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Índice de Desarrollo Social 2017*. San José: MIDEPLAN. Recuperado de: <https://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1872>

Naciones Unidas. (1959). *Declaración de los derechos del niño*. Sevilla: Observatorio de la Infancia en Andalucía. Recuperado de: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/33_d_DeclaracionDerechosNiño.pdf

Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Ginebra: ACNUDH. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/ContactUs.aspx>

Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Nussbaum, Martha C. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Madrid: Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/103459346/Nussbaum-Martha-Las-Fronteras-de-La-Justicia>

Nussbaum, Martha C. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Madrid: Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/260882323/Crear-Capacidades-Martha-Nussbaum>

Patronato Nacional de la Infancia. (1998). ¿Qué es el PANI?. En línea: <https://www.pani.go.cr/sobre-el-pani/que-es-el-pani>

PREALC. (2007). *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: UNESCO.

Presidencia de la República. (2009). *Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos*. San José: Casa Presidencial. Recuperado de: [http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/crc - programa transporte estudiantil. .pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/crc_-_programa_transporte_estudiantil_.pdf)

Programa Estado de la Nación. (2017a). *Compendio Indicadores Educativos*. San José: PEN. Recuperado de: <https://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-index#educacion>

Programa Estado de la Nación. (2017b). *Sexto Informe Estado de la Educación*. San José: PEN. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2017/>

Oviedo, Luis Ángel. (2010). Los programas de equidad en la educación costarricense. En: Programa Estado de la Nación. (2010). *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/003/Oviedo_2010_programas_equidad.pdf

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/296886548/Amartya-Sen-Desarrollo-y-Libertad>

Trejos, Juan Diego y Dagoberto Murillo. (2012). El índice de oportunidades educativas. Un indicador resumen de la equidad en la educación. En: Programa Estado de la Nación. (2012).

Cuarto Informe del Estado de la Educación. San José: PEN. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/trejos-y-murillo-indice-oportunidades.pdf

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

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

ANEXO No. 2

DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN: LA PERSPECTIVA DE UNICEF

Luis Muñoz Varela²

Desde finales de la década de 1980, el tema de los derechos humanos en la educación empezó a tomar una relevante presencia en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 1989, la Asamblea General de este organismo había aprobado la Convención de los Derechos del Niño, en cuyo preámbulo se declara lo siguiente:

[...] el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. (Naciones Unidas, 1989, en línea).

² Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica.

En esta Convención, el derecho a la educación está considerado en sus artículos 28 y 29. El artículo 28 refiere este derecho a la demanda de proveer cobertura y acceso a la educación para toda la población, “en condiciones de igualdad de oportunidades”. (Naciones Unidas, 1989). Para tal finalidad, se estipula que los estados parte de Naciones Unidas deberán garantizar de manera universal la enseñanza primaria gratuita y obligatoria; promover la enseñanza secundaria y procurar también su gratuidad; abrir el acceso a la educación superior; brindar información y orientación sobre la oferta académica y su relación con las profesiones; favorecer la asistencia y la permanencia en las aulas para evitar la deserción; establecer ambientes de aprendizaje donde se respete la dignidad humana; fomentar la cooperación internacional para la mejora de la educación en todos los países.

El artículo 29, en su lugar, refiere a las finalidades de contenido de la educación. Estas consisten en: a) el desarrollo de la personalidad y las capacidades mentales y físicas al mayor nivel posible; b) formar en el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales consagradas en la Carta de la ONU; c) educar en los valores del respeto a las demás personas, la identidad cultural propia, idioma y los valores de la comunidad y del país, así como a la diferencia de culturas; d) educar en el desarrollo de la responsabilidad como persona que contribuye a la construcción de una sociedad libre, “con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) respeto al medio ambiente. (Naciones Unidas, 1989, en línea).

Es especialmente a partir de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuando el derecho humano a la educación adquiere una relevancia sin precedentes. Su importancia empieza a perfilarse en el preámbulo de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, aprobada por la **Conferencia Mundial sobre Educación para Todos** (Jomtien, Tailandia, 1990). Posteriormente, toma aún mayor importancia en el *Marco de Acción de Dakar*, aprobado por el **Foro Mundial sobre la Educación** (Dakar, Senegal, 2000). Poco tiempo después, en 2003, la

UNESCO publicó el documento *Educación para los derechos humanos*, con el cual se busca posicionar de manera sustantiva la temática de los derechos humanos en las mallas curriculares, como una forma de activar su incorporación en los procesos educativos y que repercuta de manera afirmativa en la formación de las nuevas generaciones y, en general, de todas las personas en la sociedad.

El Fondo Mundial de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en tanto organismo de las Naciones Unidas específicamente a cargo de velar por el bienestar de la niñez y la adolescencia en el mundo, en 2008 publicó el documento *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*. Este documento se basa en el *Marco de Acción de Dakar* y es quizá uno de los textos más prolijos que hayan sido publicados en el tema del derecho humano a la educación por parte de un organismo multilateral. Se apoya en una minuciosa fundamentación filosófica y sociológica sobre los diversos alcances del derecho humano a la educación, así como sobre su relevancia para la construcción de la justicia social y de sociedades basadas en la institucionalidad de la democracia. Propone perspectivas de política y estrategias programáticas para los sistemas educativos y, en general, para los sistemas institucionales de los países.

La concepción y aplicación de un enfoque de la educación basado en los derechos humanos necesita de un marco general que aborde el derecho a tener acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el respeto de los derechos humanos en la educación. Estas dimensiones son interdependientes y están interrelacionadas y la educación fundada en los derechos humanos requiere que se ponga en práctica las tres (UNICEF, 2008, p. 27).

El planteamiento de UNICEF es amplio y multidimensional. En este breve artículo se busca indicar de manera muy general, a manera de síntesis, algunas de las principales cuestiones esbozadas en el documento.

Una primera cuestión importante planteada en el texto, la constituye el reconocimiento en la educación de la diversidad humana y de la identidad sociocultural de las personas. Se señala que la identidad cultural incluye el derecho de toda persona a comunicarse en su propia lengua, a ser respetada en su condición cultural específica, lo cual, por supuesto, incluye también filiación religiosa o la libertad de culto. (UNICEF, 2008). La importancia de este reconocimiento es fundamental y lo es en la medida en que, a partir de él, se abren otros importantes reconocimientos; por ejemplo: el derecho de la mujer a la educación. Es bien conocida la discriminación que en muchos países del mundo afronta la mujer en diversos campos de actividad y de la vida social; una discriminación que incluso se encuentra hasta estipulada en los marcos constitucionales de algunos países. En Costa Rica, tal discriminación no existe de manera formal, no obstante que sí constituye un componente de la cultura y de las prácticas sociales.

El reconocimiento de la diversidad cultural involucra de igual manera tener en cuenta que, además del respeto a las diferencias por condición étnica, lingüística o religiosa, también han de reconocerse en la educación las diferencias regionales de cultura. Aun cuando una sociedad en su conjunto tuviera la misma condición étnica -lo cual no es así en ningún país del mundo-, hablara la misma lengua y profesara la misma religión, hay otros componentes de la identidad sociocultural que también son muy importantes y esenciales. En Costa Rica, esto es fácil de comprobar, tan sólo con desplazarse por las distintas regiones del país: formas propias de socialización y convivencia comunitaria, hábitos alimentarios, cultura productiva, léxicos y modos de expresión, costumbres y religiosidades diferentes.

Otra cuestión enfatizada por UNICEF en este texto es la necesidad de considerar las propias condiciones que conciernen a cada población y grupos de estudiantes, en su específica condición de acceso y de permanencia en la educación.

En demasiados establecimientos escolares, la falta de adaptación a las necesidades de los niños, sobre todo de los niños que trabajan, da lugar a tasas elevadas de abandono de los estudios y repetición de curso. Los propios niños dicen que la violencia y los malos tratos, las actitudes discriminatorias, la falta de pertinencia del programa de estudios y la mala calidad de la enseñanza son los principales factores que contribuyen a la incapacidad para aprender eficazmente y al consiguiente abandono de los estudios (UNICEF, 2008, p. 12).

En Costa Rica, esta situación registrada por UNICEF está ampliamente documentada. Las expresiones de discriminación, maltrato, estigmatización y otras, son generalizadas en muchos centros educativos del país. Se trata de una situación compleja, que responde a una cultura en la que existen enraizados componentes de racismo, xenofobia, homofobia, machismo, frecuentemente nutridos desde diversos lugares de discurso y simbólicos.

En la educación, la dimensión de formar para la mejora de los imaginarios y las prácticas culturales en la sociedad es imprescindible. En esto reside uno de los mayores retos a que se enfrentan en la actualidad los sistemas educativos: la transformación cultural basada en el respeto, la solidaridad, el reconocimiento de la identidad cultural vecina o extraña, la sana convivencia social, la equidad y la comprensión en la resolución de conflictos, entre otros aspectos básicos de una cultura cimentada en la salvaguarda y fortalecimiento de las condiciones que aseguren la dignidad humana, el cumplimiento de los derechos humanos y la construcción de mayores espacios de institucionalidad democrática.

Cabe resaltar, al respecto, la indicación que hace UNICEF, en el sentido de que, para garantizar el derecho humano a la educación, además de las acciones que puedan desarrollar los sistemas educativos, también es necesaria una articulación interinstitucional de acciones. Por la complejidad de las problemáticas presentes en la sociedad y por la diversidad de factores que las provocan y mantienen, el sistema educativo no está en capacidad por sí mismo para afrontarlas y darles solución.

La tarea de garantizar que cada niño o niña tiene acceso a un entorno pedagógico respetuoso y de calidad a lo largo de su infancia requiere medidas que van más allá de los ministerios de educación. (UNICEF, 2008, p. 40).

El cumplimiento del derecho humano a la educación demanda la participación de otras instituciones. En esta labor, de manera coordinada y mediante programas y estrategias interinstitucionales, están llamadas a intervenir los sistemas de salud, entidades como el Patronato Nacional de la infancia (PANI), Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Defensoría de los Habitantes, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

UNICEF también releva la importancia de que en la definición de las políticas educativas y en la gestión de los sistemas educativos y los programas, se tome en cuenta la participación de las organizaciones de la comunidad y de la sociedad civil interesadas, en aras de construir las capacidades necesarias conducentes a afianzar las condiciones para dar cumplimiento cabal al derecho humano a la educación. Estas organizaciones, sobre todo cuando se trata de las asociaciones o comités de madres y padres de familia, son las que permiten al sistema educativo contar la información requerida para corregir deficiencias de desempeño, mejorar los servicios en todas sus diferentes dimensiones, reformular políticas, hacer ajustes o modificaciones a los programas y, también, garantizar la transparencia en la prestación de los servicios.

El derecho a la educación puede hacerse realidad únicamente en un contexto político y económico que reconozca la importancia de los procesos transparentes, participativos y responsables, así como de una colaboración de amplia base, tanto en todos los sectores del gobierno como en la sociedad en general. (UNICEF, 2008, p. 40).

En la perspectiva de UNICEF, por tanto, el derecho humano a la educación una amplia gama de acciones, que atiendan de manera estructural las condiciones de realidad e institucionales que obstaculizan la verificación de su cumplimiento. No es tampoco únicamente de competencia exclusiva de las instituciones del Estado, promover y gestionar el cumplimiento de este derecho. En esa gran tarea también están llamadas a intervenir todas las fuerzas organizadas de la sociedad en general.

Referencias bibliográficas

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

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>

Foro Mundial sobre la Educación. (2000). *Informe final*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>

ANEXO NO. 3

DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN: UN DESAFÍO ESTRUCTURAL EN COSTA RICA

Luis Muñoz Varela³

Desde hace tres décadas, en Costa Rica dio inicio la promulgación de algunas leyes y la creación de instituciones dedicadas específicamente a la protección de los derechos humanos: Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990), Ley de Aprobación de los Derechos del Niño (1990), Ley de creación de la Defensoría de los Habitantes de la República (1992), Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996), Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1996), creación del Instituto Nacional de las Mujeres (1998), Código de la Niñez y la Adolescencia (1998). Todas estas leyes e instituciones han venido a establecer en Costa Rica una plataforma por medio de la cual se busca asegurar y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en sus dimensiones más importantes.

³ Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica.

Es necesario definir qué se entiende por *derechos humanos*. Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), especialmente, han desarrollado definiciones amplias, en las que se incluyen los principios básicos que sirven para orientar la promulgación de leyes, formulación de políticas y diseño y creación de programas para dar cumplimiento a los derechos humanos en cada país.

Dentro de estos principios, UNICEF (2008) refiere los siguientes: a) universalidad e inalterabilidad, b) indivisibilidad, c) interdependencia e interrelación, d) igualdad y no discriminación, e) participación e integración, f) habilitación, g) rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley. Este conjunto de principios da cuenta de una concepción ontológica, epistémica y axiológica de los derechos humanos, en la que queda implicada necesariamente una visión democrática de la sociedad y en la que el valor más elevado es la dignidad humana y el respeto a la dignidad humana. “Los derechos humanos son el lenguaje de las necesidades humanas básicas, de acuerdo con la noción de dignidad e igualdad de la persona humana. Contribuyen a articular las necesidades y la respuesta de aquellos que tienen que satisfacerlas.” (ACNUDH, 2012, p. 11).

Una característica fundamental de esta concepción es su orientación proactiva y prospectiva. Los derechos humanos, además de que son inherentes a la naturaleza humana y dignidad de cada persona, también sirven como parámetros que, al tiempo que indican cuál es el estado en que una sociedad se encuentra (en términos de equidad y justicia social, por ejemplo), de la misma manera aportan una heurística que permite formular acciones en perspectiva de avanzar de manera sistemática en procura del fortalecimiento continuo de estos derechos. En este sentido, los derechos humanos aportan visión a futuro sobre los caminos que cada sociedad debe tomar para avanzar en la construcción de condiciones para el fortalecimiento de la democracia y para la mejora del bienestar común.

En Costa Rica, desde mediados de la década de 1990, se cuenta con una política de Estado en materia de educación. Se han promulgado desde entonces tres documentos de política educativa, en los años 1994, 2008 y 2015). Estos documentos han mantenido en continuidad una misma visión filosófica, pedagógica y epistemológica, así como una misma estructura curricular en la oferta educativa. Las diferencias entre los tres documentos aprobados consisten en una cada vez mayor depuración de la perspectiva adoptada en 1994 (*Política Educativa hacia el Siglo XXI*), al tiempo que también una mayor prolijidad en el diseño de estructura curricular. El más completo de estos documentos es el aprobado en 2015, denominado *Educación para una Nueva Ciudadanía*.

Esta política educativa de Estado tiene como marco de referencia las diversas declaraciones que sobre la educación han sido aprobadas en los foros y conferencias mundiales realizadas por la UNESCO, a partir de la **Conferencia Mundial sobre Educación para Todos** (Jomtien, Tailandia, 1990). La UNESCO esboza la preocupación de que, en la actualidad, en un mundo cada vez más intensamente determinado por los avances científico/tecnológicos, una productividad basada en estos avances, una realidad mundial de interdependencia y también nuevas realidades de desigualdad social, exclusión, discriminación y vulnerabilización que afectan a diversos sectores sociales, la educación debe ser asumida como un instrumento fundamental para hacer frente a todas estas nuevas situaciones que acontecen a escala nacional como internacional. (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990). Para ello, se requiere una educación de calidad, que los sistemas educativos deben proveer a toda la población, con base en los principios del derecho humano a la educación.

En Costa Rica, la referida política educativa de Estado, en concordancia con las orientaciones propuestas y aprobadas por la UNESCO, también ha tenido también como eje de su planteamiento y de sus articulaciones curriculares y programáticas, la educación de calidad para toda la población estudiantil del país. Esta disposición incluye a la población adulta que no ha podido concluir sus

estudios en al menos la trayectoria de la educación básica y que debido retirarse del sistema educativo por razones económicas. Incluye también acciones para ampliar la cobertura y la calidad de la educación preescolar, así como programas de apoyo dirigidos a promover y facilitar el retorno, la permanencia y la conclusión de sus estudios a mujeres que por razones de maternidad se han visto obligadas a alejarse del centro educativo. A tal efecto, cabe referir la creación de programas como Avancemos (2008, programa de transferencia monetaria condicionada), Fonabe (1997, becas), Proyecto MEP-ProEDUCA (para favorecer la equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo), “Yo me Apunto” (2015, para brindar atención a colegios con altos niveles de exclusión, infraestructura en mal estado, falta de equipo y otros). Otros programas ya antiguos, comedores escolares y transporte estudiantil, han sido fortalecidos con la finalidad de ampliar la cobertura, sobre todo hacia comunidades con los mayores índices de pobreza y de la zona rural.

En 2008, UNICEF alerta que, pese a los esfuerzos realizados por los Estados, en muchos países no se ha podido todavía asegurar el acceso universal y la educación de calidad para toda la población estudiantil. El organismo especializado subraya que los enfoques de política y programas utilizados no han sido los más adecuados, teniendo ello como resultado la persistencia de barreras para dar cumplimiento cabal al derecho humano a la educación. En la óptica de dicho organismo, no es suficiente con los esfuerzos que se realizan de manera central en la universalización de la matrícula. Es preciso entender y atender la globalidad de los diversos aspectos y factores que intervienen en los procesos educativos.

No se ha reconocido la complejidad de los obstáculos que impiden el acceso de los niños a la escuela, ni se ha prestado oídos a las inquietudes expresadas por los propios niños acerca de su educación; tampoco se ha construido una cultura de la educación en la que se respete y valore por igual a todos los niños, ni se ha conseguido que los padres y las comunidades locales apoyen la educación, que se adopte un enfoque global de la educación, que se aborden los derechos de los niños en la educación, ni, por último,

arraigar escuelas que sean centros acuciosos de acción comunitaria y desarrollo social. (UNICEF, 2008, p. 2).

Esta valoración de UNICEF es precisa y contundente. Señala aspectos que, siendo fundamentales, no obstante, no aparecen en los informes ministeriales de evaluación del sistema educativo y de la educación en general, como tampoco en el seguimiento que realizan anualmente otras instituciones, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). Se trata de aspectos que, por su naturaleza cualitativa, no pueden ser visibilizados por medio de los indicadores cuantitativos y tradicionales utilizados por el sistema educativo y por otras instituciones: matriculación, aprobación, reprobación, rezago, exclusión, entre otros. Estos aspectos relevados por UNICEF tocan a profundidad finalidades declaradas en la política educativa y en los discursos oficiales, calificándoselas como las que son de mayor importancia y prioridad; por ejemplo, la calidad y la pertinencia de la educación.

En el discurso de la política educativa costarricense, en la legislación existente y en los objetivos de los programas de apoyo a poblaciones y sectores sociales en condición de desigualdad y pobreza, es sistemática la referencia a conceptos tales como equidad, inclusión, solidaridad, igualdad de oportunidades, respeto a la diversidad cultural y, como ya se dijo, calidad y pertinencia de la educación. Sin embargo, todos estos conceptos son interpretados de manera instrumental. La calidad, por ejemplo, es entendida como buenos resultados en las pruebas nacionales e internacionales. En este aspecto, durante los últimos años, en Costa Rica la calidad de la educación ha pasado a quedar definida y determinada por las evaluaciones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), para el caso del nivel de primaria y, para la secundaria, por las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Los análisis de los resultados de esas evaluaciones realizados por el Programa Estado de la Nación en algunos de sus informes *Estado de la Educación*, muestran una situación de la calidad en la educación costarricense, en la que existen significativas desigualdades entre los centros educativos, por zona rural y urbana y según modalidad de prestación de los servicios: privada o pública. En Costa Rica, desde antiguo existentes instituciones privadas que imparten educación de muy alta calidad o excelencia. Estas instituciones surgieron con anterioridad a la eclosión de oferta educativa privada de la década de 1990 y la mayoría de ellas son confesionales. Por tanto, en el país, la educación privada, salvo en los niveles universitarios, bien puede afirmarse que siempre ha sido la de mejor calidad. Es la educación de las élites. Sin embargo, esta no puede ser una justificación.

Tanto la calidad como la pertinencia de la educación involucran una visión compleja del proceso educativo y de la prestación de los servicios educativos. Aun cuando, en un país como Costa Rica, se cuente con marcos jurídicos que regulan la protección y el cumplimiento de los derechos humanos y que obliguen a las instituciones del Estado a llevar a cabo las acciones que al respecto se requieren, los objetivos declarados no se llegarán a cumplir, en la medida que prevalezca un contexto social, económico y cultural que afecta a diversos sectores de la población, que por su condición social, económica, cultural, étnica, de género y otras, se mantienen en una situación en la que sus derechos humanos están siendo limitados, obstruidos o incluso hasta negados.

Los programas de asistencia social son muy importantes, pero deben operar en el marco de una red interinstitucional de acciones, orientadas con base en una perspectiva que, más allá de lo paliativo o asistencial, se propongan resolver de manera genuina las realidades de exclusión, desigualdad, inequidad, vulnerabilización e injusticia social. Para el caso específico de la educación, esas acciones tienen que estar dirigidas a que las personas desarrollen las capacidades y las libertades que las personas requieren para dignificar su vida y avanzar en la construcción de condiciones de bienestar social, necesarias para la sana convivencia social, la mejora continua de la

institucionalidad de la democracia y el respeto y resguardo apropiado de los derechos humanos para toda la población.

Referencias bibliográficas

ACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>

ANEXO No. 4

DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN: ¿CON QUÉ PROPÓSITO?

Luis Muñoz Varela⁴

El derecho humano a la educación está contemplado en diversas declaraciones y convenciones mundiales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), *Declaración de los Derechos del Niño* (1959); *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989); *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979); *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2007).

En el espacio institucional de la UNESCO, a partir de 1990 da inicio un fuerte movimiento en pro de ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación en todos los países del mundo. Este movimiento recibe su acta de nacimiento con la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*

⁴ Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica.

y el *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, documentos aprobados por la **Conferencia Mundial sobre Educación para Todos** (Jomtien, Tailandia).

En el caso de la *Declaración*, los siguientes son los objetivos propuestos y aprobados: a) satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje; b) universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; c) concentrar la atención en el aprendizaje; d) ampliar los medios y el alcance de la educación básica; e) mejorar las condiciones de aprendizaje; f) fortalecer la concertación de acciones; g) desarrollar políticas de apoyo; h) movilizar los recursos; i) fortalecer la solidaridad internacional. (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990).

En general, todos estos objetivos se han mantenido después, más o menos los mismos, en subsiguientes documentos mundiales y regionales de la UNESCO; por ejemplo; a) *Marco de Acción de Dakar*, aprobado por el **Foro Mundial sobre la Educación**, realizado en el año 2000, en Dakar (Senegal); b) *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*, documento producto de la **II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe** (PRELAC),⁵ realizada en 2007, en Buenos Aires (Argentina). Algunos de estos objetivos también figuran en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, aprobados los primeros en la **Cumbre del Milenio**, realizada por Naciones Unidas en el año 2000; y, los segundos, aprobados en 2015, como parte de la **Agenda 2030** de Naciones Unidas, aprobada en dicho año.

Además de la UNESCO, el enfoque del derecho humano a la educación también ha sido adoptado y desarrollado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Los referidos objetivos dispuestos por la UNESCO en la Conferencia Mundial de 1990 y en el Foro Mundial de

⁵ PRELAC es un proyecto desarrollado en el marco de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), organismo regional de la UNESCO para la Educación Básica.

2000 tienen relación, todos ellos, con los principios que UNICEF atribuye al derecho humano a la educación: a) universalidad e inalterabilidad, b) indivisibilidad, c) interdependencia e interrelación, d) igualdad y no discriminación, e) participación e integración, f) habilitación, g) rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley. (UNICEF, 2008).

Con mucha probabilidad, son UNICEF y el ACNUDH los organismos que más han dedicado esfuerzos a desarrollar el enfoque del derecho humano a la educación. La UNESCO fundamenta sus objetivos para la educación en este derecho, pero lo hace básicamente como una referencia de principio. Tanto en el caso de UNICEF como en el del ACNUDH, sus enfoques presentan resonancias de relación con la teoría del desarrollo humano del filósofo y economista hindú Amartya Sen, premio Nobel de Economía de 1998, un enfoque al que Martha Nussbaum, filósofa estadounidense, dará después un amplio desarrollo crítico, colocándolo en el plano de la justicia social y con un abordaje más detallado sobre el papel que juegan los derechos humanos en el desarrollo de las capacidades y las libertades.

El enfoque de las capacidades insiste en los aspectos materiales de los bienes humanos, al dirigir nuestra atención hacia lo que las personas son realmente capaces de ser y de hacer. Todas las libertades básicas se definen como capacidades para hacer algo. No pueden considerarse garantizadas si las privaciones económicas o educativas hacen que las personas sean incapaces de actuar realmente de acuerdo con las libertades que se les reconocen sobre el papel. (Nussbaum, 2007, p.288).

En términos simples y esquemáticos, la teoría de Sen (2000) propone el enfoque del desarrollo de las capacidades que permitan a las personas y a las colectividades sociales disponer con las condiciones necesarias para convertir sus derechos en libertades.

A veces la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables, para vestir dignamente o tener una vivienda aceptable o para disponer de agua limpia o de servicios de saneamiento. (p. 20).

Las capacidades son el potencial de recursos (económicos, sociales, culturales, institucionales) que las personas tienen a su alcance para el agenciamiento apropiado de su bienestar, con base en la ampliación de las libertades. Según señala Sen (2000): “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada.” (p. 16). Por su parte, para Nussbaum (2007), el enfoque del desarrollo con base en la justicia social es: “un enfoque basado en las *capacidades humanas*, es decir, en aquello que las personas son efectivamente capaces de hacer y ser, según una idea intuitiva de lo que es una vida acorde con la dignidad del ser humano.” (p. 83).

La educación, más allá de facilitar las herramientas cognitivas y técnicas que requieren las operaciones prácticas del trabajo y la productividad, ha de enfocarse de manera especial en el desarrollo de las potencialidades afectivas, éticas, culturales y ciudadanas de las personas. La realidad social y la condición humana no pueden ser acotadas a ninguna ni en ninguna de sus dimensiones. La educación centrada en la formación para el desarrollo de habilidades y destrezas técnicas e instrumentales que, como se ha instituido en el sistema y en la oferta educativa costarricense, buscan preparar “capital humano” para el mercado de trabajo, es una dimensión insoslayable, propia de cualquier proyecto educativo de que se trate, pero de ninguna manera puede ser la única.

¿Es posible construir, o reconstruir, regulaciones colectivas que no estén basadas en una organización colectiva del trabajo, que no se inscriban en un régimen *general* del empleo?

No faltan discursos sobre la ciudadanía social, pero sí faltan enormemente las prácticas que le darían un contenido real, si se mantiene en todo caso una definición un poco exigente de la ciudadanía. (Castel, 2010, p. 89).

El bienestar personal y colectivo no se reduce a la disposición de recursos económicos si, por ejemplo, se carece de condiciones adecuadas para la libertad de expresión y para defender los derechos laborales. En la sociedad, como señala Sen (2000): “La industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social pueden contribuir significativamente a expandir la libertad (...), pero la libertad también depende de otros factores.” (p. 19). Por consiguiente, entre una educación que toma como referente de base la teoría del capital humano y otra que se propone la construcción de una sociedad basada en los derechos humanos se interpone, podría decirse, una diferencia sustantiva.

Los criterios fundamentales deberían ser, en mi opinión, la idea de la dignidad humana, y la idea estrechamente relacionada de las bases sociales del autorrespeto y la no humillación. La igualdad de capacidades es un objetivo social esencial allí donde su ausencia traería consigo un déficit en la dignidad y el autorrespeto. (Nussbaum, 2007, p. 290).

Una cuestión fundamental planteada por Nussbaum (2007) y que, en su caso, está implicada en una educación para la ampliación y fortalecimiento de las libertades, los derechos humanos, la democracia y el bienestar con justicia social, es la de la autonomía personal y colectiva. No es poco común encontrar en la literatura especializada sobre la educación actual, una fuerte crítica en el sentido de que se está dejando de lado los aspectos principales de la formación, para privilegiar aprendizajes técnicos para la empleabilidad en los sectores más dinámicos de las economías (maquila tecnológica, industria, servicios), a lo que se suma una formación que también busca contar con personas dispuestas a adaptarse a los puestos de trabajo en cualquier condición que sea.

En Costa Rica, por ejemplo -lo cual ocurre en muchos otros países-, este tipo de orientaciones está afectando mayormente a la juventud y a las mujeres, ya que solo logran conseguir empleos temporales, la mayor parte en el sector servicios, en los que deben someterse a condiciones laborales desfavorables, incluida una vigilancia continua y tiempos restringidos para hacer las comidas y atender sus necesidades higiénicas. Y, con frecuencia, asumir cargas de trabajo sobredimensionadas que obligan a laborar más tiempo del formalmente establecido y sin obtener por ello pago de horas extras. Esta es una realidad muy familiar hoy día para la mayoría de los hogares costarricenses. Hay en estas situaciones la manifestación de prácticas de coacción que inciden de manera negativa en la autonomía de las personas, al obligárseles a aceptar condiciones laborales lesivas a las que con frecuencia se subordinan a cambio de no quedar fuera del mercado laboral.

La autonomía debe entenderse como una capacidad compleja para apropiarse de las propias condiciones de vida, pero no de manera individualizada (individualista). Las condiciones de vida de cada persona son responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto. No se puede restringir la autonomía a, por ejemplo, la libertad de consumo, cuando si, por otra parte, no se tienen las condiciones para llevar a cabo una vida productiva que permita el desarrollo de la autonomía integral, con responsabilidad por la propia vida y por el bienestar de la comunidad y la sociedad en general. En este sentido, una de las capacidades básicas que la educación está llamada a proveer y desarrollar de manera suficiente, lo es la de conocer la propia realidad en la que las personas viven, a fin de que puedan alcanzar los conocimientos que requieren para participar en el espacio político y aplicar esos conocimientos de manera activa a la atención y resolución de las necesidades existentes en cada contexto social.

La capacidad de desarrollar autonomía y el autorrespeto es fundamental. Se trata de favorecer una sociedad basada en las libertades, la justicia social y la dignidad humana. En la actualidad y desde

hace varios años, al menos desde la política educativa de 1994, el discurso ministerial sobre la educación ha enfatizado en conceptos tales como trabajo en equipo, flexibilidad, respeto por las diferencias culturales, respeto por el medio ambiente, solidaridad y otros.

No obstante, al colocar estos conceptos en el plano de los contenidos curriculares de la oferta educativa, ellos pasan a ser asumidos como principios que deben ser aprendidos para cuando llegue el momento de incorporarse al mercado de trabajo. Es decir, son principios instrumentales que servirán después, precisamente, como factores de productividad y de eficiencia laboral. Quedan, así, deslavazados de su dimensión más importante, cual es la que tiene que ver con el compromiso social con las realidades de pobreza, vulnerabilización, inequidad, desigualdad e injusticia social presentes en el país y a escala local en las comunidades. Se está formando para conseguir un empleo, pero no se lo está haciendo para la participación y la organización ciudadana que permitan identificar y elaborar soluciones para atender problemáticas como las referidas ni, en su caso, para que las personas tomen “empoderamiento” de sus realidades personales y comunitarias.

De manera breve, tal como es la intención cuando se trata de textos como el presente, con lo anterior expuesto puede apreciarse cuáles son las finalidades esenciales del derecho humano a la educación. No se cumple este derecho, si tan solo se restringen sus alcances a ampliar las coberturas en los distintos niveles del sistema, proveer apoyos institucionales por medio de programas específicos para incrementar la retención en las aulas, disminuir el abandono y facilitar condiciones para que ciertos sectores estudiantiles y de población accedan a la educación. En la medida que el proyecto educativo continúe encuadrado en la camisa de fuerza de las habilidades y destrezas técnicas e instrumentales para la empleabilidad y no se atiendan los aspectos que han sido aquí considerados, entonces se estará obstaculizando el auténtico propósito del derecho humano a la educación.

Referencias bibliográficas

Castel, Robert. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nueva York: UNESCO. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF

Nussbaum, Martha Craven. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Editorial Paidós. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/103459346/Nussbaum-Martha-Las-Fronteras-de-La-Justicia>

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/119032636/Desarrollo-y-Libertad-Amartya-Sen>

UNICEF. (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los Derechos Humanos*. París: UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf
