

## IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACIÓN: ACCIONES Y RESULTADOS EN COSTA RICA

*Luis Muñoz Varela*

La igualdad de oportunidades forma parte de varios principios que, durante los últimos años, han tomado relieve en las políticas educativas: equidad, inclusión, solidaridad, calidad de la educación. Se parte de constatar la existencia de déficits de acceso y trato desigual para una variedad de sectores sociales y poblaciones: indígenas, mujeres, inmigrantes, sectores sociales en pobreza, comunidades rurales, barrios precarizados, población estudiantil desprotegida. Asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, universalizar la matriculación en la primaria y extenderla hacia la preescolar y la secundaria, es un propósito declarado en las políticas educativas de Costa Rica desde hace más de un cuarto de siglo, que también tiene como telón de fondo las declaraciones mundiales de la UNESCO, emitidas, especialmente, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990) y el Foro Mundial sobre Educación para Todos (2000).

Tanto las políticas educativas nacionales, lo mismo que las referidas declaraciones de la UNESCO reiteran en señalar que, en la actualidad, en el marco de una economía basada predominantemente en la incorporación de ciencia y tecnología a la base de la estructura productiva, plantea la exigencia de que la sociedad cuente cada vez con mayores niveles educativos para afrontar los desafíos del desarrollo. Los países están obligados a desarrollar capacidades para la competitividad, la innovación, el emprendedurismo y flexibilidad para adaptarse a los cambios. En este sentido, se requiere dedicar los mayores esfuerzos por brindar educación a toda la población y, además, hacerlo de manera tal que estos esfuerzos incluyan la educación a lo largo de toda la vida. Es de estos requerimientos y en estos desafíos que emerge el imperativo de asegurar la igualdad de oportunidades en la cobertura y el acceso a la educación. Se define un nuevo proyecto educativo y se identifican y crean los mecanismos necesarios para llevarlo a cabo y proporcionar “educación de calidad para todos”; indicando, a su vez, la necesidad de asegurar la equidad, la inclusión y la igualdad de oportunidades. (Consejo Superior de Educación, 2008).

El proceso educativo de calidad involucra el proceso y los resultados de acuerdo con los Fines. Además, ofrece igualdad de oportunidades para el éxito a quienes participan en él y propone 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 igualdad de oportunidades que, en su caso, enuncia y establece la política educativa nacional como tarea para la educación, subraya el punto de vista de que ésta ha de servir como un medio que contribuya a generar “nuevas oportunidades para el ascenso y la convivencia social armónica” (Consejo Superior de Educación, 2008, p. 12). En esto reside, entonces, el imperativo de proporcionar educación de calidad a toda la población estudiantil del país: lograr las finalidades de ascenso social y “la convivencia social armónica”.

Como componentes privilegiados de la calidad de la educación, las políticas relevan el razonamiento matemático, la lógica (que en Costa Rica condujo a la transformación de los planes de estudio de español para basarlos en el desarrollo de la lógica), comprensión lectora, aprendizaje de un segundo

---

<sup>1</sup> Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica.

idioma (preferiblemente el inglés), uso de las TIC y el desarrollo de habilidades y destrezas técnicas. Por su parte, como componentes actitudinales, el nuevo proyecto educativo subraya el trabajo en equipo, la innovación, el emprendedurismo, la flexibilidad y reciclaje de las habilidades y destrezas técnicas, respeto por la diversidad cultural (enfocado sobre todo en la interacción con personas de otras nacionalidades) y, finalmente, respeto y cuidado por el medio ambiente.

Estos son los perfiles ciudadanos, laborales y profesionales de quienes pasarán a formar parte de la “nueva ciudadanía” costarricense, que ahora también ha de ser consciente de su condición en tanto que “ciudadanía global” (Ministerio de Educación Pública, 2015). Desde la educación, las realidades estructurales que hoy caracterizan el desarrollo deben ser asumidas en las políticas, los programas y la estructura curricular del proyecto educativo, en una perspectiva de construir las nuevas identidades de la ciudadanía nacional que hoy demandan las lógicas económicas y productivas de un mundo interdependiente, globalizado, donde se requiere una población capacitada para aportar al desarrollo económico y cuya capacitación aporte valor agregado, una condición que, en la actualidad se considera indispensable en todo sistema económico/productivo, como requisito para incrementar la riqueza y tener éxito ante las exigencias de competitividad que plantean los mercados internacionales.

En este contexto, además de las habilidades y destrezas para el empleo, cada quien ha de tener la oportunidad de recibir una educación que le habilite también para asumir la responsabilidad, no solo de aportar al desarrollo, sino también para hacerse cargo de ser agente de sus propias condiciones de vida (“autonomía”, se le denomina en la política educativa), así como con la exigencia de saber gestionar y aprovechar desde las propias habilidades que haya desarrollado, las oportunidades de empleo y de bienestar que se le puedan presentar. De conformidad con la lógica del emprendedurismo y la competitividad, cada persona es ahora autogestionaria de sí misma, independientemente de si labora para el mercado formal de trabajo, o bien, si lo hace de manera independiente o por cuenta propia. De lo contrario, en símil con lo que también puede ocurrir con los sistemas económicos cuando estos no logran ser suficientemente competitivos y exitosos, no podrá sino ponerse en riesgo de quedar al margen de la posibilidad del bienestar.

Nuevas figuras de “inútiles al mundo” se perfilan (...) en nuestra sociedad. Ya no son producidas, como en el caso de los vagabundos de la sociedad preindustrial, por la rigidez de los oficios “regulados”, que excluía del acceso al empleo a una parte de la mano de obra disponible, sino, por el contrario, por las desregulaciones del mercado de trabajo, que invalidan una parte de esa mano de obra incapaz de adaptarse a las nuevas exigencias de movilidad y competitividad (Castel, 2010, p. 70).

A la juventud ha de preparársele ahora para que sea capaz de competir de la mejor manera por un puesto de trabajo en el mercado de trabajo de la globalización económica. Los tiempos actuales exigen el desarrollo también de la capacidad de movilidad, flexibilidad y reciclaje de los perfiles laborales, en virtud de la imagen según la cual las constantes transformaciones tecnológicas y la obsolescencia acelerada de los conocimientos impactan sobre las actividades productivas y económicas. Si las personas aspiran a obtener un empleo, tendrán que tener desarrolladas todas esas aptitudes y disposiciones, pues de lo contrario no lograrán sobrevivir en el empleo, no serán aptas para cumplir con los nuevos requerimientos que establece el actual mercado de trabajo.

Dentro de las acciones emprendidas en Costa Rica para asegurar la igualdad de oportunidades en la educación, además de la definición del referido nuevo proyecto educativo, se ha procedido a crear programas y a mejorar las funciones y desempeño de otros ya existentes. La legislación nacional también ha buscado hacer frente a la desigualdad de oportunidades, no solo en la educación, sino en todos los ámbitos de la vida nacional. Como parte de las leyes aprobadas, cabe referir, por ejemplo: Ley de Igualdad Social de la Mujer (1990), Ley de Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1990), Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1996). Asimismo, en 2011 fue aprobada una reforma constitucional en

la que se “amplía la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta el ciclo diversificado y establece que el aporte estatal a este sector no será inferior al 8% del PIB anual.” (Programa Estado de la Nación, 2013, p. 135).

A su vez, en concomitancia con esta legislación y para dar sustentación a su cumplimiento, se han creado las siguientes instituciones: Defensoría de los Habitantes de la República (1982, que tiene como antecedente la Procuraduría de los Derechos Humanos, creada en 1982), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU, 1998; tiene como antecedente el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Infancia, creado en 1976), Sala Constitucional del Poder Judicial (1996), creada como la instancia por excelencia para la protección y defensa de los Derechos Humanos. Se cuenta también con el Patronato Nacional de la Infancia, institución con 88 años de antigüedad (1930).

Respecto de programas específicamente establecidos para facilitar apoyos y servicios a sectores sociales y poblaciones estudiantiles cuya condición socioeconómica les limita el acceso a la educación, cabe referir: Fondo Nacional de Becas (FONABE, 1997), Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos (2006) y dos programas ya bastante antiguos: Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) y Programa de Transporte Estudiantil. Otro programa que cabe mencionar y cuya creación es bastante reciente (2015), lo es la Estrategia “Yo me Apunto”, cuya finalidad es prestar atención a centros educativos de secundaria que presentan deficiencias de infraestructura, equipo y material didáctico y, en los cuales, además, se observan las mayores tasas de exclusión escolar a escala nacional.

Toda esta diversidad de acciones, que van desde la generación de leyes, creación de instituciones y establecimiento de programas y fortalecimiento de los ya existentes, no obstante, no parece haber tenido la eficiencia y la eficacia necesarias para impactar de manera significativa en la reducción de la desigualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la permanencia, la aprobación y la conclusión satisfactoria de las trayectorias escolares, que debieran culminar, al menos, con la titulación en el nivel de la secundaria.

El *Quinto Informe Estado de la Educación*, publicado en 2015 por el Programa Estado de la Nación (PEN), contiene un capítulo especial dedicado a un análisis pormenorizado en torno al tema de la igualdad de oportunidades en el sistema educativo costarricense. El *Informe* concluye que:

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

A propósito de los resultados obtenidos hasta ahora con la creación de la legislación ya indicada y el desempeño de los programas establecidos para llevarla a la práctica, es importante tomar en cuenta el índice de oportunidades educativas (IOE), a fin de identificar en qué situación se está en Costa Rica en ese momento.

El *índice de oportunidades educativas* (IOE) es un indicador que busca asegurar la equidad en la educación, con base en la consideración de cuatro componentes, 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 componentes 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 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 esos 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 componentes del IOE, existen en Costa Rica diversas limitaciones que impiden a un importante sector de la población nacional contar de manera efectiva con acceso a la educación, lo cual involucra, en el mismo movimiento, la persistencia de importantes limitaciones para que se concrete la igualdad de oportunidades en 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 la igualdad de oportunidades en materia de educación.

A manera de conclusión, puede decirse que, para atender las desigualdades sociales subyacentes en el sistema educativo se requiere aplicar cuatro distintas acciones estructurales: 1) mejora sustantiva del desempeño de los programas de atención remedial (becas, transferencias monetarias, otros), 2) diversificación curricular auténtica y abandono del imaginario de capacitarse para la empleabilidad (esto incluso puede constituir hasta una desmotivación para determinados sectores de estudiantes, quienes de antemano saben que nunca van a lograr obtener un empleo decente), 3) mejora sustantiva de la gestión de los centros educativos, 4) desarrollo de capacidades institucionales dirigidas a asegurar el bienestar de la sociedad, en los aspectos institucionales, jurídicos y programáticos.

Las desigualdades educativas no van a desaparecer, entretanto las políticas nacionales no se vertebren en procesos estratégicos de Proyecto País dirigidos a desarrollar las capacidades sociales e institucionales que se requieren para erradicar la pobreza y avanzar hacia una sociedad genuinamente democrática, basada en la justicia social y la salvaguarda de la dignidad humana.

### Referencias bibliográficas

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

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>

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

Programa Estado de la Nación. (2015). *Quinto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2015/assets/cap-3-ee-2015.pdf>

Programa Estado de la Nación. (2015). *Quinto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2015/assets/cap-3-ee-2015.pdf>

