



San José, 14 de marzo del 2023

Señores y Señoras
Comisión Especial de Educación
Asamblea Legislativa

Asunto: Comparecencia de la APSE ante la Comisión Especial de Educación sobre el estado del sistema educativo costarricense.

La suscrita, Ana Doris González González, en mi condición de Presidenta de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), me permito exponer ante esta Comisión nuestra valoración sobre el estado del sistema educativo costarricense.

En este contexto, previo a cualquier valoración técnica o política, señalar que el estado deficitario del sistema educativo ha sido ampliamente analizado y determinado por diferentes actores del sistema educativo, sean estos externos o internos, al Estado Costarricense.

Bien lo indica el más reciente informe del Estado de la Educación, que en su sinopsis nos indica:

“El sistema educativo costarricense atraviesa una grave crisis debido al golpe combinado de los rezagos históricos y los efectos económicos y sociales generados por la pandemia del covid-19. Este último evento evidenció problemas no resueltos, así como la profunda tensión existente entre los propósitos educativos y las rigideces del sistema. La crisis educativa actual es la peor en varias décadas.”

(Estado de la Educación, página 29. https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/09/Educacion_WEB.pdf)

Y ahonda con especial lucidez que:

“(…), sin embargo, que los retrocesos educativos no pueden achacarse a la disrupción creada por la pandemia. Ciertamente, esta agravó los problemas, pero,



como se ha documentado en ediciones anteriores, el sistema educativo en los niveles de preescolar, básico y diversificado venía mostrando desempeños inerciales, sin resolver problemas de fondo (...)". (Estado de la Educación, página 30. https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2021/09/Educacion_WEB.pdf)

En este contexto, recalcar datos estadísticos, como la baja tasa de aprobación en secundaria (menos del 50% de los y las estudiantes que deben concluir la secundaria lo hacen exitosamente) o los deficitarios niveles de matrícula en los primeros años de escolaridad, no deben ser el eje de discusión de esta comisión, sino más bien, a nuestro criterio, analizar el desmejoramiento sistemático de la educación costarricense, enfatizando en los génesis de sus causas principales.

Por ello, nuestra tesis se enfoca en tres aspectos centrales que, a nuestro criterio, explican mayoritariamente las principales causas del rezago educativo, a saber: la dimensión pedagógica, entendida como la política educativa que han implementado u omitido las últimas administraciones, la dimensión económica, en términos del desmejoramiento metódico de la inversión pública en educación y la dimensión social, concebida con la realidad social de los actores del proceso educativo, donde conjugan factores como la brecha social y digital o la violencia social.

Procedo, a continuación, a explicar cada una de estas dimensiones:

1. Dimensión Pedagógica

La dimensión pedagógica es la definición técnica y política que, por sus características, brinda especificidad a las instituciones educativas, en sus diferentes ofertas y modalidades, sobre las actividades de enseñanza y aprendizaje en su eje estructural, sustantivo y específico.

Permite orientar y favorecer las prácticas de calidad para el aprendizaje integral e integrado del estudiantado, respondiendo a la diversidad de características de la población, lo cual valida su derecho al acceso a la educación formal e inclusiva, que propicia mediación y



evaluación pertinente, donde los diferentes actores (el profesorado, familias, comunidad u otros) juegan un papel preponderante.

Cuando se consulta cual es la propuesta pedagógica o la política educativa del estado costarricense, lo que se encuentra es una ausencia de un acuerdo nacional de largo plazo que materialice la visión país que queremos del sistema educativo costarricense. Cada nuevo gobierno, sistemáticamente, ha pretendido implementar acciones disruptivas en educación, mediante la creación de proyectos o programas estrellas (por ejemplo, las denominadas Escuelas de Atención Prioritario, Escuelas de Excelencia o Escuela Líder) o la modificación de enfoques curriculares de corto plazo, pues no son sostenidas ante los cambios de administración, lo que ocasiona una confusión del rumbo del sistema educativo costarricense. A todas luces, estos cambios siembran la duda del valor y continuidad de las políticas educativas y curriculares del país.

Basta extraer los últimos quince años para visualizar la implementación parcial y, en algunos casos, de forma paliativa, de programas de estudio que responden a visiones diferentes sobre la educación, llámense “*Ética Estética y Ciudadanía*” (2006-2014), “*Educación para una Nueva Ciudadanía*” (2014-2022) y, más recientemente, la denominada “*Ruta de la educación*”, recién anunciada por la actual administración, pero que aún, un mes después de su anuncio con platillos y bombos, no ha sido publicada a la comunidad educativa.

De hecho, con respecto a la mencionada propuesta de la “*Ruta de la educación*”, aparte de no conocerse a fondo el día de hoy, casi a un año del ejercicio de la administración Chaves Robles, no se ha deslumbrado en la exposición de las autoridades ministeriales, la continuidad o, al menos, el recogimiento de los aspectos positivos implementados en las últimas orientaciones políticas implementadas; por el contrario, se expone con una “nueva” e “innovadora” política educativa que aspira a solucionar los diversos problemas del sistema educativo.

Es por ello que nos surgen una serie de consultas básicas como ¿cuál o cuáles son las propuestas y políticas del MEP para salir de esta crisis educativa? Pues en imperante



reconocer que, más allá del show presentado por la Ministra de Educación, en compañía del señor Presidente de la República, el pasado 2 de febrero, a este momento no se conoce plan o propuesta específica, concreta y con una clara ruta de trabajo para enfrentar y superar esta grave crisis educativa.

Si bien la Ministra de Educación ha planteado algunas ideas sueltas sobre la cuestión educativa, en realidad ninguna de ellas constituye parte de un plan coherente, organizado, estructurado y escrito de reforma del sistema educativo, tanto a nivel administrativo o curricular. Aún más, recientemente, ante esta misma Comisión señaló que *"la ruta es un proceso vivo, la ruta no es ningún documento, no es un plan, no es un plan operativo, es un proceso vivo"*; es decir, estamos frente al peor de los escenarios educativos: la renuncia a las políticas educativas implementadas en las últimas administraciones en contraposición a una ruta que no existe y que no es más que un cúmulo de intenciones diversas, desarticuladas y no divulgadas entre todos los actores del sistema educativo.

En este aspecto pedagógico consideramos los siguientes aspectos de gran relevancia:

2.1 Un sistema educativo burocratizado.

Aunado al contexto, la gestión del currículo ha estado centralizada en la burocracia del Ministerio de Educación Pública y del Consejo Superior de Educación (CSE). Esto implica que hay poco margen para la contextualización del currículo, poco margen para que el personal docente pueda tomar decisiones considerando el interés de sus estudiantes o las características de la comunidad donde se ubica el centro educativo. El modelo de gestión del currículo es de arriba hacia abajo, y no una gestión sistémica o horizontal de colaboración entre los participantes. Esta situación se ha visto agravada con la presente administración, pues el acceso a la información de las actas del CSE es limitada y metódicamente desactualizada, en claro consigna de administrar el MEP bajo un modelo de secretismo perverso.

Claro ejemplo de este modelo son las capacitaciones a los docentes, donde el modelo único implementado ha sido el de “cascada” (oficinas centrales-oficinas regionales-oficinas de



circuito - centro educativo), donde se pierde la cantidad y la calidad de lo comunicado. Al final, una idea iniciada en el despacho ministerial o en una asesoría nacional, se desvirtúa cuando la reciben sus destinatarios finales.

Es importante señalar que el APSE realizó una investigación en el 2021 sobre la carga laboral docente durante el primer semestre del 2021, desde un análisis curricular, y los resultados mostraron que más del 60% de los docentes de primaria y secundaria consideraron poco útiles para su labor la Estrategia Regresar. Por consiguiente, es necesario delegar más responsabilidades y capacidad de decisión sobre el currículo a las direcciones regionales educativas y a los centros educativos. Que estos puedan añadir su cultura y saber al currículo aprobado en oficinas centrales.

2.2 La planificación y la administración no están al servicio de la acción sustantiva: la pedagogía

Se ha perdido la visión que la acción sustantiva del Ministerio de Educación Pública es la práctica pedagógica, el aprendizaje de nuestros estudiantes. La planificación y gestión administrativa no siempre apoyan el quehacer de los docentes en las aulas. Un ejemplo de esta desconexión entre el esfuerzo del docente y la gestión administrativa es lo ocurrido con el Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar. Esta oferta educativa nunca recibió los recursos tecnológicos y la conectividad, ni tuvo un seguimiento de su modelo pedagógico. Pretendía ser la primera y única oferta del país con educación combinada (presencial y virtual) para personas que habían dejado la secundaria. Sin embargo, justamente la falta de un apoyo administrativo llevó a que a puro inicio de la pandemia del 2020 el Consejo Superior de Educación (Acta ordinaria N°18-2020) lo cerrara por malos resultados. Esta opción educativa se cerró para 16 mil estudiantes, a pesar de que hoy la educación virtual es una necesidad para el país y es fundamental una oferta de este tipo como existe en otros países.



Oficinas centrales debe devolver la pedagogía a manos de los docentes, que ellos sean los principales líderes y actores del aprendizaje en las aulas. En este sentido el rol principal de oficinas centrales debe ser de apoyo a los proyectos educativos de los centros educativos, a potenciar las iniciativas e innovaciones pedagógicas de los docentes. Los cambios sustentables son aquellos que nacen en las comunidades. Por ejemplo, en el tema de la producción de recursos audiovisuales para el aprendizaje, los recursos creados por los docentes se diseñan de forma más rápida y a la medida, no así los creados por la Dirección de Recursos Tecnológicos, que son costosos y llevan mucho tiempo su producción. Debe haber un cambio donde se propicie, reconozca y valore la producción de material pedagógico (físico y digital) del personal docente. Por consiguiente, esto implica que la administración se enfoque en las herramientas que el docente necesita para hacer bien su trabajo.

2.3 El liderazgo pedagógico debe ser del docente

Tal como se indicó anteriormente, es fundamental devolver el liderazgo pedagógico al personal docente. Esto conlleva valorar y construir la acción profesional del docente la cual no debe atarse o limitarse por absurdas directrices de oficinas centrales. El margen de acción y decisión de los docentes se ha reducido por la cantidad de normativas y directrices para regular lo que ocurre en las aulas. Por ejemplo, las indicaciones para la evaluación de los aprendizajes en el aula se han convertido en un artificio, en un cumplimiento, pues los indicadores evaluativos definidos por oficinas centrales no responden a las actividades del proceso educativo. Una muestra que la evaluación no está al servicio de la pedagogía, si no al revés.

Devolver el liderazgo pedagógico al docente es reconocer y confiar en su profesionalismo, en lo que diversos autores llaman capital profesional. Dos elementos del capital profesional del docente que el sistema educativo costarricense debe priorizar son: la capacidad de decisión y la capacidad de trabajo colaborativo. La capacidad de decisión tiene que ver con



tener la oportunidad de contextualizar el currículo, tiempo reconocido para la planificación didáctica, libertad para aplicar metodologías nuevas, apoyo de recursos para poder realizar mejoras, y proponer cambios innovadores sustentados en criterios profesionales y científicos. La capacidad de trabajado colaborativo, en cambio, se refiere a compartir buenas prácticas y experiencias con otros docentes, crear comunidades de aprendizaje, espacios reconocidos y remunerados para la planificación entre docentes. Estas condiciones deben asegurarse para todo el personal docente del país. Por tanto, debe buscarse una solución para nombramientos por horas, donde docentes tienen que completar su horario en 4, 5 o 6 instituciones. Condiciones de este tipo, no permiten el buen ejercicio profesional.

2.4 Construir las capacidades de decisión de los docentes: decidir la orientación pedagógica del sistema educativo.

En los últimos años el país ha perdido la capacidad de reflexionar sobre el rumbo de la educación, ya que las autoridades de gobierno no han propiciado espacios de diálogo, sobre todo, no se escucha la voz de los docentes. En este sentido, la representación del magisterio nacional en el Consejo Superior de Educación es limitada. Poco se toma en cuenta el criterio de las organizaciones magisteriales. Lo que implica que es mayor el riesgo de fracaso de una idea o una propuesta cuando se implementa. Un ejemplo reciente es la eliminada prueba FARO. Esta prueba se llegó a implementar en un gran ambiente de incertidumbre, justamente, por la poca consulta y su desconocimiento por parte de los docentes y los estudiantes. Lo ocurrido debe llevar a reflexionar que el Consejo Superior de Educación debe ser un instancia más plural y participativa, y no un brazo político del Poder Ejecutivo.

La falta de escucha a la voz de los docentes y de los estudiantes se manifiesta cuando se asume que con la importación de ideas y modelos desde el exterior, avalados por la autoridad de algún organismo internacional, es suficiente garantía para la mejora del sistema educativo costarricense. La evidencia científica no avala semejante pretensión. Un método o una idea exitosa siempre lo es en determinadas circunstancias. La verdadera



garantía de la mejora es cuando las personas educadoras y los estudiantes se sienten satisfechos con el proceso de aprendizaje, están motivados y demuestran logros en sus resultados de aprendizaje.

Para que se escuche más la voz calificada del personal docente se deben propiciar espacios de diálogo, de reflexión e investigación. Una posibilidad es que las universidades públicas, junto con los gremios magisteriales realicen procesos investigativos con los docentes. De esta forma se respalde con la rigurosidad científica el punto de vista de los docentes sobre lo que está sucediendo en las aulas. Y a partir de esta información tomar decisiones y dar seguimiento. Sin bien el Ministerio de Educación Pública tiene el Departamento de Estudio e Investigación Educativa, éste carece de suficiente personal o presupuesto para generar conocimiento de lo que ocurre en el sistema educativo costarricense.

2.5 La evaluación es para empoderar y construir capacidades

La evaluación educativa en todos los niveles ha quedado rezagada a tantos cambios en el enfoque curricular pues aún predomina una evaluación tradicional de contenidos en una prueba escrita. Una de las razones de este rezago es justamente que los constantes cambios de enfoques curriculares que no dan suficiente tiempo para implementar nuevos modelos evaluativos. La evaluación depende siempre del modelo pedagógico que se tiene. Esto implica que debe existir una evaluación diferenciada de acuerdo con la oferta educativa: colegios técnicos, oferta de jóvenes y adultos, unidocentes, liceos rurales, escuelas y colegios indígenas, liceos regulares etc. Por ejemplo, la evaluación del aprendizaje en un colegio técnico debe ser eminentemente basada en el desempeño de tareas que requieren la aplicación de conocimientos y habilidades específicas. En síntesis, el modelo actual evaluativo de los aprendizajes basado en contenidos no logra construir las capacidades de las personas como se esperaba.



En este momento, existe muchas dudas sobre la confiabilidad y la validez de la macro evaluación, en vez de ser un proceso transparente, que permita a todos conocer el modelo, criterios de dicha evaluación. El origen de esta situación es política y no técnica, pues no se ha demostrado la justificación técnica de la nueva propuesta, a pesar de la solicitud de varios sectores.

Dicho lo anterior se requiere que la evaluación de los aprendizajes sea más auténtica, formativa y participativa. La evaluación auténtica presenta al alumno tareas o desafíos de la vida real para cuya resolución debe desplegar un conjunto integrado de conocimientos, destrezas y actitudes. Las características de la evaluación auténtica son (Portillo, 2019):

- La evaluación está diseñada para representar el desempeño real en un campo. Por ejemplo, los estudiantes realizan experimentos científicos en vez de escribir de memoria las definiciones de conceptos.
- Los criterios de evaluación valoran aspectos esenciales en distintos niveles, en vez de centrarse en estándares rígidos de una única respuesta correcta.
- La autoevaluación tiene un papel importante, pues desarrolla la capacidad de evaluar el propio trabajo y contrastarlo.

Una evaluación con estas características requiere más participación de los estudiantes y de los docentes. Por un lado, el docente establece los criterios de calidad de la evaluación, así como las instrucciones para ejecutar las tareas de la vida real, y por otro, el estudiante puede elegir la problemática a resolver y analizar su propio desempeño. Lo que implica un modelo evaluativo más dialogado y democrático.

El propósito de este tipo de evaluación es que las personas conozcan su desempeño, demuestren lo que saben hacer y conocen, y tengan la orientación adecuada para la mejora. Es decir, es un modelo evaluativo que empodera y construye capacidades.

2.6 Se requiere de una política evaluativa articulada



Actualmente no existe una política global de evaluación educativa, lo que podría explicar la excesiva dependencia hacia las pruebas estandarizadas como instrumento para medir el aprendizaje del estudiante. Si bien la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del Ministerio de Educación Pública tiene iniciativas para el desarrollo de un sistema de evaluación de la calidad de la educación costarricense sus alcances y efectividad son limitados (Informe DFOE-SOC-IF-01- 2014 y DFOE-CAP-IF-00009-2022 de la Contraloría General de la República).

Una revisión de los diferentes marcos de evaluación de los países miembros de la OECD clasifica en cuatro perspectivas las estrategias e instrumentos de evaluación:

- Evaluación del sistema: cómo los gobiernos evalúan el progreso de los objetivos educativos y el rendimiento global.
- Evaluación de los centros escolares: evaluar centros escolares individuales como organizaciones.
- Evaluación de los profesores: formas de valorar y evaluar a los profesores.
- Evaluación de los estudiantes: forma en la que se mide y planifica el progreso de los estudiantes de forma sistemática para medir las pruebas de aprendizaje y hacer evaluaciones sobre el aprendizaje del estudiante. (OECD, 2015, p.37).

Costa Rica no cuenta con esta visión sistémica y articulada de todos estos niveles de la evaluación, por lo que, en conclusión, es necesario un gran consenso y la participación de los principales actores del proceso educativo para llegar a definir y e implementar un verdadero sistema evaluativo que permita la mejora continua. Esta meta solo se logrará si se consideran los intereses de los participantes.

Referencia:

Portillo, M. (2019) Formas alternativas de evaluación de pruebas nacionales (FARO). Informe para la Unidad de Investigación en Condiciones de la Profesión COLYPRO.



Portillo, M., Bolaños, O. y Quesada, J. (2021) Carga laboral del personal docente bajo la educación combinada durante el primer semestre del 2021: un análisis desde lo curricular. Investigación laboral de APSE.

Portillo, M. (2021). Pedagogía: formación del pensamiento pedagógico contemporáneo. San José: EUNED.

OECD (2015). Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas. Fundación Santillana.

2. Dimensión Económica: Inversión Pública en Educación

2.1. El derecho fundamental de la Educación

En la construcción y definición de la institucionalidad y la democracia de nuestro país, la educación ha jugado un papel histórico, privilegiado y determinante. Esta extraordinaria importancia se refleja en la constante voluntad del legislador constitucional, de promover y regular de manera progresiva este derecho fundamental.

La educación promueve la realización de la personalidad y la dignidad de la persona, valor supremo de nuestro ordenamiento. El acceso a la educación facilita mejores condiciones de empleo, ingresos, y en general, una mejor calidad de vida.

La educación es herramienta de movilidad social, que contribuye a reducir la desigualdad social y económica de la población y, por ende, es un factor de desarrollo humano y un componente esencial del Estado Social Democrático.

Dada la importancia que tiene la educación en el desarrollo de la Nación, el Estado debe garantizar la inversión pública necesaria, para que la población pueda tener acceso efectivo a la educación, en todos niveles y ciclos del proceso educativo.



La asignación de recursos presupuestarios suficientes, con la finalidad de garantizar la universalidad de la cobertura y la mejor calidad del sistema educativo, juega un papel redistributivo de la riqueza nacional, conforme lo estipula el artículo 50 de la Constitución.

El simple reconocimiento de que la Educación constituye un Derecho Fundamental, no pasaría de ser una declaración lírica, si este reconocimiento no se complementa necesariamente con la asignación de los recursos suficientes, para garantizar que la población tenga efectivamente acceso a esta prestación social.

En nuestro ordenamiento jurídico, este Derecho Fundamental está consagrado en el Título VII de la Constitución Política, denominado “De la educación y la cultura”.

El Derecho a la Educación comprende un haz de libertades, recogidas en diferentes disposiciones de este capítulo constitucional, empezando por el artículo 77 que disciplina la educación pública como un proceso integral, que comprende los diferentes niveles y ciclos, desde preescolar, hasta la formación universitaria:

“(...) De conformidad con lo anterior, el proceso educativo ha de entenderse como un proceso que debe ser continuo y evolutivo, lo cual implica que si un estudiante ingresa y concluye en forma satisfactoria uno de sus ciclos, éste puede ingresar al ciclo inmediato siguiente, lo cual implica, de manera correlativa, que el Estado debe procurar respetar y garantizar ese proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria”. (Sala Constitucional, Voto 277- 04).

El artículo 78 -el cual se comenta ampliamente en el siguiente acápite- ha tenido un progresivo desarrollo normativo, que culminó con la declaratoria de obligatoriedad de la educación preescolar, educación general básica y diversificada, gratuita y costada por el Estado, y en definitiva, con la asignación de una partida presupuestaria mínima a la educación pública.

El artículo 79 reconoce la libertad de enseñanza y el 87 la libertad de cátedra universitaria.



El artículo 84 y 85 consagran la autonomía de las universidades públicas y asegura rentas propias para cumplir su cometido.

Además de estas normas constitucionales, existe un conjunto de instrumentos del Derecho Internacional de Derechos Humanos que reconocen este derecho. De esos instrumentos internacionales podemos citar los siguientes:

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho a la educación de la siguiente manera:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*



d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Protocolo de San Salvador, indica también en el artículo 13:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;



c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.”

Asimismo, el artículo XII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, promulga lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.”

La Convención sobre los Derechos del Niño estatuye en su artículo 28:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la



enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. 2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención. 3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”

De igual manera, la Declaración de los Derechos del Niño dispone en el artículo 7:

“El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.” (Citados en el Voto de Sala Constitucional N° 2010-011043).



De lo anterior se colige que el Derecho a la Educación ha sido reconocido como un Derecho Fundamental, ampliamente protegido en el ámbito internacional de los derechos humanos, pero que lamentablemente, en Costa Rica, este derecho fundamental ha sido sistemáticamente menoscabado por actuaciones de las autoridades políticas, cuyas conductas no se concilian con esa jerarquía privilegiada que tiene este Derecho en nuestro ordenamiento jurídico.

2.2. Reforma progresiva del artículo 78 constitucional

La extraordinaria importancia reconocida a la Educación, en orden a la promoción de la cultura, la dignidad y el desarrollo integral de las personas, se refleja en la evolución, de carácter progresivo, que ha tenido el artículo 78 de nuestra Constitución Política.

Empecemos por el texto original de esta norma (1949), que estipuló:

“Artículo 78.- La enseñanza primaria es obligatoria; esta, la preescolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación.

El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezca de recursos pecuniarios. La adjudicación de las correspondientes becas y auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.”

La norma original dispuso que la educación preescolar, primaria y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación, lo cual representó un sustancial avance, no obstante que solo estableció la obligatoriedad de la primaria.

Casi cinco lustros después, por Ley N° 5202 de 30 de mayo de 1973, se introdujo la primera reforma del artículo 78, cuyo texto modificó el primer párrafo:

“Artículo 78.- La Educación General Básica es obligatoria, ésta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación. (...)”



Esta reforma estableció los nuevos niveles del sistema educativo y extendió la obligatoriedad de la educación al nivel general básico, que comprende los primeros tres ciclos.

Además, estableció que la preescolar, la general básica y la diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación.

Luego, también casi cinco lustros después, por Ley N° 7676 de 23 de junio de 1997, se reformó de nuevo el primer párrafo e introdujo un nuevo párrafo, cuyo texto quedó así:

"Artículo 78.- La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

Transitorio.- Mientras no sea promulgada la ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca por decreto."

Esta reforma constitucional contiene dos aspectos que amerita destacar. En primer lugar, la reforma amplió la obligatoriedad de la educación a la preescolar. En segundo lugar, la reforma estableció la obligación del Estado de destinar, por lo menos, un 6% anual del PIB, para costear la educación pública, que incluye la superior.

Hay que subrayar que esta reforma constitucional, por primera vez, determinó una asignación presupuestaria mínima a la educación pública, en el orden de un 6% anual del PIB.



La reforma constitucional se justificó en la necesidad de garantizar a la educación pública una asignación presupuestaria mínima, en razón de que durante la década del 80, las sumas que se destinaron en el Presupuesto de la República, registraron una considerable disminución presupuestaria.

Se fijó el parámetro del 6% anual de PIB, porque se pretendió recuperar el nivel de inversión pública que en términos generales se destinó a la educación en la década del 60 y 70, que luego a raíz de la crisis económica de la década siguiente, la asignación presupuestaria sufrió una seria caída.

Finalmente, por Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011, se realizó la última reforma a esa norma constitucional (publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 156, de 16 de agosto 2011). El objetivo de esta reforma constitucional fue incrementar la inversión pública, con la finalidad de fortalecer el sistema de educación pública, de cara a las exigencias que demanda el futuro y realizar una reforma educativa “*que tenga como centro del proceso a la persona humana, porque invertir en educación es invertir en desarrollo humano*” (exposición de motivos del proyecto de reforma parcial del artículo 78 constitucional).

Esta enmienda constitucional estipuló lo siguiente:

“ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

TRANSITORIO I.- El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en



ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.

TRANSITORIO II.- La ley referida en el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta reforma constitucional. Mientras esa ley no se encuentre en vigencia, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que establezca el Banco Central de Costa Rica.”

Esta última reforma contiene dos aspectos sustanciales. Por una parte, la obligatoriedad de la educación comprendió el único ciclo que hacía falta que se le diera este carácter: la educación diversificada. Ahora, de suerte con esta reforma, todos los ciclos, desde preescolar, hasta la educación diversificada, tienen las siguientes características: obligatorios, gratuitos y costeados por el Estado.

Por otra parte, la otra modificación, no menos importante, consistió en que la asignación presupuestaria mínima, destinada a la educación estatal, se incrementó de un 6% a un 8% anual del PIB.

La Sala Constitucional atendió de la siguiente manera la consulta que en su momento se le hizo acerca del correspondiente proyecto de reforma constitucional:

“X.- DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DE LA REFORMA PARCIAL AL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN. De conformidad con la exposición de motivos del proyecto de ley sometido a consulta, se desprende que el objetivo primordial de la reforma parcial al numeral 78 constitucional consiste en elevar la inversión pública que se realiza en la educación, como un medio para fortalecerla, reducir las desigualdades sociales y alcanzar una mejor calidad de vida. En tal sentido, la citada exposición de motivos, señala, de modo expreso, lo siguiente (...)

Conscientes, entonces, de la necesidad ineludible de mejorar y fortalecer la educación pública a través de una mayor inversión pública, es que se propone el



proyecto de reforma parcial al artículo 78 de la Constitución. En consecuencia, nótese cómo el Estado -a través del Poder Legislativo, mediante la puesta en marcha de la reforma bajo estudio -concretamente, al disponer que el gasto público en el campo de la educación estatal no será inferior al ocho por ciento anual del producto interno bruto-, está, precisamente, garantizando, de manera progresiva, el goce pleno y efectivo del derecho a la educación, en los términos señalados en los considerandos precedentes. Esto, habida cuenta que el constituyente originario no señaló porcentaje alguno a invertir en la educación, siendo que a partir de 1997 - mediante la reforma parcial Ley No. 7676 de 23 de julio de ese mismo año-, se dispuso que dicha inversión no sería inferior al seis por ciento anual del producto interno bruto y que, ahora, trece años después, se pretende aumentar dicho monto, como se dijo, progresivamente, a no menos de un ocho por ciento anual. Sin duda alguna, a través de esta reforma parcial a la Constitución Política, el legislador está velando por la intensificación y extensión de la eficacia y efectividad del derecho fundamental a la educación, evitando cualquier regulación regresiva y restrictiva y actuando la cláusula social del Estado de Derecho. En otros términos, mediante la reforma en cuestión, el Estado costarricense se encuentra asumiendo, indiscutiblemente, una actitud proactiva, pues al aumentar los recursos disponibles, las personas podrán gozar de una mejor y mayor cantidad de servicios educativos - entre éstos, como propone el proyecto, de tipo tecnológico-, así como de infraestructura, que le garanticen su formación integral y, por consiguiente, la superación de desigualdades y brechas de todo tipo que mejorarán su calidad de vida y que, a su vez, impulsarán el desarrollo del país en general. Por ende, resulta incuestionable que el contenido del proyecto de ley bajo estudio se encuentra, plenamente, conforme con las tesis y lineamientos seguidos por esta Sala Constitucional desde su creación -algunos de éstos expuestos líneas atrás-, en lo tocante a la potencialización y desarrollo de los derechos fundamentales de carácter prestacional, como lo es, en particular, el derecho a la educación. Siendo así, este Tribunal Constitucional no encuentra vicio o roce alguno del proyecto de



reforma parcial bajo estudio con la Constitución Política.” (Voto N°2010-11043 de las 15:00 horas de 23 de junio del 2010).

La Sala Constitucional estableció que este incremento en el porcentaje destinado a la educación pública, implica un mandato directo para el Estado, que tiene la obligación de asignar el 8% de PIB a la educación pública, con la finalidad de garantizar el goce pleno y efectivo del derecho a la educación.

Esta evolución que ha tenido el artículo 78 constitucional, a lo largo de más de seis décadas, refleja el interés progresivo del legislador constitucional de fortalecer y desarrollar el sistema educativo costarricense, extendiendo, por un lado, de manera progresiva, la obligatoriedad de los diferentes ciclos educativos, desde preescolar, hasta la diversificada, que siempre han sido gratuitos y costeados por la Nación, y por otro lado, asignándole a la educación pública un piso presupuestario mínimo, que comprende la educación superior, para garantizar que la población tenga acceso efectivo a la educación.

Desafortunadamente ese mandato constitucional ha sido enervado, año tras año, por el legislador presupuestario, porque no se ha destinado efectivamente a la educación pública, las asignaciones presupuestarias que estableció y garantizó la Norma Fundamental.

2.3. Incumplimiento sistemático de la norma constitucional

La Ley N° 8954 de 9 de junio de 2011, como se dijo, reformó el artículo 78 constitucional:

“ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.



El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

TRANSITORIO I.- El gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.”

Al tenor de esta reforma constitucional (2011), se incrementó en dos puntos porcentuales el gasto destinado a la educación pública, el cual se fijó en un piso mínimo del 8% anual del PIB. Así mismo, de acuerdo con el primer transitorio de la reforma, a partir del ejercicio económico 2014, debió presupuestarse, por lo menos, ese porcentaje (8% PIB), que no se cumplió en dicho período, y tampoco en ninguno de los ejercicios posteriores, y mucho menos, en la última ley de presupuesto de la República, correspondiente al actual ejercicio económico (2023).

En todos estos ejercicios económicos, sin exceptuar el actual, el legislador presupuestario quebrantó manifiestamente esa norma, no obstante que ha sido advertido por el Tribunal Constitucional, cuyo pronunciamiento judicial ha sido olímpicamente ignorado, no solo por el Poder Legislativo, sino también por el Ejecutivo.

No omitimos manifestar que a raíz del incumplimiento de esta disposición constitucional, que la actual Administración no se queda corta, sino que, por contrario, ahora este incumplimiento deviene ostentoso y regresivo, la ASOCIACION DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE), interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, que actualmente se tramita en el Expediente N° 23-002835-0007-CO.

La acción de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico 2023, N° 10331, de 29 de noviembre de 2022, se centra particularmente el artículo 2°, Título Presupuestario



1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, que mucho menos cumplió con ese mandato constitucional, porque únicamente se destinó a la educación pública un 5.31% del PIB¹; por cierto, el más bajo desde que se modificó el artículo 78, incluso desde la reforma constitucional de 1997.

Es más, si conforme el artículo 29 del Título IV, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 -por cierto, constitucionalmente muy cuestionable-, se incluye el Presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que representa un 0,27% de PIB² el Presupuesto del Programa Provisión de Servicios de Salud (CEN-CINAI), que representa un 0,14% de PIB³ y el Presupuesto del Programa de Recursos de Cuido, que representa un 0,05% de PIB⁴, todos del ejercicio económico 2023, la suma total destinada a la educación pública alcanzó un porcentaje de 5.80% de PIB.

Es necesario señalar que desde que se modificó el artículo 78 de la Constitución, a merced de cuyas reformas se asignó una partida presupuestaria mínima a la educación pública, primero, en el orden del 6% de PIB, y luego, en el orden de 8% PIB, la vocación del legislador presupuestario ha sido manifiesta y constante: violentar, período tras período, la norma constitucional, asignándole siempre a la educación pública una partida presupuestaria que está cada vez más por abajo del mínimo constitucional.

Los informes técnicos de la Contraloría General de la República, acerca de los proyectos de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, que le corresponde remitir

¹ El informe de Banco Central de Costa Rica estimó el PIB de 2023, en la cantidad de 47.581.890,50 millones de colones. Ver bccr.fi.cr/indicadores-economicos.

² El Presupuesto inicial de INA de 2023, aprobado por Contraloría General de la República, es por un monto de 129.875,6 millones de colones. (Oficio DFOE-CAP-3824, de 13 de diciembre de 2022, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Area de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de Contraloría General de la República).

³ La Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario N° 10331, le destinó al Programa Provisión de Servicios de Salud (CEN-CINAI), del Título 211, Ministerio de Salud, un presupuesto de 68.500 millones de colones, Tomo III, página 810, 863, 867.

⁴ El presupuesto del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de 2023, le asignó al Programa de Recursos de Cuido, un presupuesto de 26.040.41 millones de colones.



anualmente a la Asamblea Legislativa, han advertido que las asignaciones destinadas a la educación pública, están por abajo del mínimo fijado constitucionalmente.

Desde que se tiene que destinar a la educación pública una partida presupuestaria mínima del 8% anual del PIB -de acuerdo con la reforma constitucional de 2011-, mucho menos se ha cumplido con el mandato constitucional.

Por ejemplo, las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, de los períodos de 2014 a 2022, asignaron partidas muy inferiores a ese mínimo. Pero no se puede dejar pasar inadvertido que la situación presupuestaria ha empeorado en los últimos tres ejercicios: la partida presupuestaria del año 2021, fue en el orden del 6.95% PIB y la del año 2022, fue de 6.34% de PIB (Ver Informe Técnico de la Contraloría General de la República, titulado “Recursos asignados al sector educación en el Proyecto de Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2023”, que consta en el DFOE-CAP-MTR-00003-2002).

La asignación presupuestaria del ejercicio económico en curso, está también significativamente por abajo, la más recortada de este siglo, que ya se dijo en el orden de un 5.80% de PIB, considerando, además, los presupuestos del INA, CEN-CINAI Y RED DE CUIDO.

Así las cosas, tenemos que el PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO 2023⁵, correspondiente al expediente N° 23318, le asignó a la educación pública la cantidad de 2.523.999,0 millones de colones.

Esta asignación representa un decrecimiento del 1.6% con respecto a la Ley actualizada del Presupuesto del 2022. Esta disminución significa casi 40.000 millones de colones menos destinados a la educación pública. Así las cosas, la partida que en el proyecto de ley se

⁵ Publicado en el Diario Oficial, La Gaceta, N°171, Alcance N° 188, de 08 setiembre de 2022



destinó a la educación pública, estuvo muy lejos del mínimo presupuestario constitucionalmente establecido.

El Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública del ejercicio económico 2023, realizado por el Departamento de Análisis Presupuestario, de la Asamblea Legislativa, señaló lo siguiente:

“(...) Al Ministerio de Educación Pública se le asigna un presupuesto total de 2.523.993,0 millones, que equivale al 20.6% del proyecto de Presupuesto de la República y al 5,32% del PIB estimado para 2023. El monto asignado disminuye en 39.891,5 millones (-1,56%) respecto al total autorizado el mes de agosto del 2022, según ley 10103, que es de 2.563.884,5 millones.

En este título se incluye los recursos para la educación estatal, incluyendo la superior, los cuales de acuerdo con la Constitución Política, no deben ser inferiores al 8% del PIB. Con base en el PIB proyectado para el 2023, de 47.463.452 millones de colones, al Ministerio de Educación Pública le correspondería una asignación por 3.797.076,2 millones de colones, por lo que el monto presupuestado es menor en 1.273.083 millones al mínimo constitucionalmente indicado.”

Por su parte, el mencionado citado Informe Técnico de la Contraloría General de la República, “*Recursos asignados al sector educación en el Proyecto de Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2023*”, destacó:

“(...) Respecto al PIB, el presupuesto del MEP muestra una tendencia a la baja, a partir de 2018, ubicándose en 2023, en un estimado de 5,3%.”

El mismo informe destaca que los programas más afectados serán los siguientes: Implementación de la Política Educativa, Aplicación de la Tecnología a la Educación, Gestión y Evaluación de la Calidad y Servicios de Apoyo a la Gestión. El Informe subraya que se trata del presupuesto “*más bajo del último decenio*”(ídem).

Ambos informes técnicos repararon y advirtieron a los legisladores que, pese a que la Constitución ordena que a la educación pública debe destinarse, por lo menos, el 8% del



PIB, el respectivo proyecto de ley de presupuesto no cumplía este requerimiento constitucional, porque solo se presupuestó un 5.3% de PIB, casi tres puntos porcentuales menos del mínimo.

LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS, el 19 de octubre de 2022, rindió DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORIA del “*Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2023*”. En este dictamen se asignó a la educación pública la cantidad de ₡2.528.217.413.232 de colones. No obstante, que en relación con el proyecto de ley de presupuesto se incrementó la partida en la cantidad de 4.224 millones de colones, aun así, este monto tampoco movió la aguja, y siempre quedó muy abajo del 8% del PIB.

En definitiva, la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2023, N° 10331, en el artículo 2°, Título 1.1.1.1.210.000-Ministerio de Educación Pública, aprobó únicamente la cantidad de 2.528.217.413.232,00 de colones⁶. Este monto equivale a un 5.31% del PIB, burlándose, de nuevo, el mandato constitucional.

Ahora bien, si se considera lo que dispone el artículo 29 del Título IV, de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas, N° 9635, aunque de muy dudosa constitucionalidad, el escenario es el siguiente:

PORCENTAJE PIB POR INSTITUCION

| EJERCICIO 2023 | MONTO* | PORCENTAJE PIB |
|------------------------------|---------------|----------------|
| PRESUPUESTO MEP | ₡2.528.217,41 | 5,33% |
| PRESUPUESTO INA | ₡129.875,60 | 0,27% |
| PRESUPUESTO CEN-CINAI | ₡68.500,00 | 0,14% |

⁶ Ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio 2023, Tomo II, página 684 y siguientes (se adjunta).



| | | |
|---------------------------------|---------------|-------|
| PRESUPUESTO RED DE CUIDO | €26.040,41 | 0,05% |
| TOTAL | €2.752.633,42 | 5,80% |

*En millones de colones

De acuerdo con lo anterior, ahora, tenemos que definir cuál fue el monto que se dejó de presupuestar a la educación pública, contraviniéndose el artículo 78 de la Constitución:

RELACIÓN PIB/FALTANTE PRESUPUESTO EDUCACIÓN PÚBLICA*

| | | |
|---|----------------|-------|
| PIB 2023 | €47.463.452,00 | |
| PRESUPUESTO ARTÍCULO 78 CO. POL. | €3.797.076,16 | 8% |
| FALTANTE SOLO MEP | €1.268.858,75 | 2,67% |
| FALTANTE CON INA | €1.138.983,15 | 2,40% |
| FALTANTE CON TODAS INSTITUCIONES LEY 9635 | €1.044.442,74 | 2,20% |

*En millones de colones

El monto de PIB para el 2023, estimado por el Banco Central de Costa Rica, asciende a la cantidad de €47.463.452,00 millones de colones. El 8% de este monto, que es el que se debió asignar a la educación pública, responde a la cantidad de €3.797.076,16 millones de colones.

Así los números, considerando el artículo 29 del Título IV, de la Ley N° 9635, tenemos que a la educación pública se le escamoteó la cantidad de 1.044.442,74 millones de colones; es decir, más de un billón de colones, cuyo déficit tendrá un grave impacto en la sociedad y la democracia costarricense.

No existe ninguna razón que justifique esta exorbitante infracción de la norma constitucional, con consecuencias tan catastróficas en el sistema educativo.



Este decrecimiento presupuestario, a contrapelo del principio de progresividad, fue significativo en los períodos 2021 y 2022, **pero todavía más drástico el recorte del ejercicio 2023, que registra la asignación más baja, desde que se reformó, por primera vez, el artículo 78 constitucional, en el orden de 5.80% de PIB.**

La observancia del mandato constitucional no puede quedar al arbitrio del Poder Ejecutivo o la discrecionalidad de la Asamblea Legislativa, que tienen el deber ineludible de cumplir con lo que la Constitución Política ordena, a cuyo imperio están sometidos ambos Poderes.

Este quebranto del artículo 78 de nuestra Constitución Política, de carácter permanente y sistemático, ha tenido un sustancial impacto en el deterioro de la educación pública costarricense. Por contrario, el fortalecimiento del sistema educativo, fue el fin principal de la reforma constitucional de 2011, cuyo objetivo se plasmó en la exposición de motivos del correspondiente proyecto:

“(…)Solo invirtiendo, de manera significativa, recursos presupuestarios en el fortalecimiento de la educación nacional, estaremos construyendo una sociedad cada vez más libre, que dispone de las herramientas necesarias para construir su propio bienestar y progreso, en armonía social, libertad y solidaridad. (...)”

El inicio de un nuevo siglo, bajo nuevos paradigmas, con una nueva dimensión del mundo, bajo esquemas de libre comercio y modernas tecnologías, marca un momento importante para reflexionar sobre la necesidad de introducir cambios estructurales en el sistema educativo costarricense. Para entrar en el mundo del futuro y encararlo con éxito, no solo requerimos de conocimientos científicos y tecnológicos, en el entendido de que la tecnología es tan solo un instrumento de trabajo para mejorar la calidad de vida de la persona, sino también impulsar, con mayor empeño, una educación sustentada, primordialmente, en la formación en valores, como la libertad, la solidaridad, la confianza, la paz, el respeto, tolerancia, la convivencia, la responsabilidad por nuestros actos y decisiones o por nuestras omisiones. (...) Ciertamente, se requiere mayor inversión para impulsar la necesaria transformación educacional que deje en el pasado la mentalidad



cortoplacista y apuesta por un proyecto de largo plazo, donde todos los actores y sectores sean parte de un acuerdo nacional, para fortalecer el desarrollo de una educación integral que tenga como centro del proceso a la persona humana, porque invertir en educación es invertir en desarrollo humano. (...)”.

Lamentablemente estos fines de la enmienda constitucional, tendiente al mejoramiento y fortalecimiento del sistema educativo, no se han podido alcanzar, porque el legislador presupuestario históricamente ha mantenido una contumaz conducta de rechazo de la ordenanza constitucional, la cual han convertido en letra muerta o papel mojado. Sin duda, una afrenta contra nuestro sistema democrático.

Desafortunadamente, a la educación pública la mantienen en una situación de crisis, porque le han sustraído los recursos que ordena directamente la Norma Política Fundamental.

En este ejercicio económico, le privaron más de un billón de colones, con los cuales se hubieran construido y mejorado la infraestructura de muchos centros educativos, que centenares tienen condiciones deplorables, fortalecido los programas de alimentación, transporte de estudiantes, reducido las brechas de acceso tecnológico y otros más.

Este desfinanciamiento de la educación pública, cada vez más regresivo, produce graves alteraciones en el sistema educativo, principalmente en perjuicio de los sectores más vulnerables de la población costarricense.

En el país se ha venido incrementando, de manera acelerada y desproporcionada, la desigualdad social y económica. Este crecimiento vertiginoso de la desigualdad, en buena medida, es reflejo de la crisis del sistema educativo.

No puede seguir ocurriendo que, año tras año, se quebrante la norma constitucional y nada pase.

3. Dimensión Social



La desigualdad socioeconómica de Costa Rica, medida por el índice de Gini, viene en constante detrimento, evidenciado en el incremento de las brechas sociales; situación que se exacerba desde el 2008 producto de la crisis económica que se enfrentó y que, al día de hoy, se ha visto acompañada de condiciones económicas inestables que no permiten un mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los costarricenses.

Esta situación, en el marco del sistema educativo, se refleja en las brechas educativas que muestran los estudiantes en diferentes componentes, entre otras:

- Brecha tecnológica: en tiempos de pandemia y todavía en la presencialidad, se evidenciaron diferencias en el acceso a la tecnología y su uso en el proceso educativo. Un alto porcentaje de los estudiantes del sector público, con especial énfasis en las zonas rurales y urbano marginales, no tuvieron ni tienen acceso a equipos e internet; limitando el proceso de aprendizaje y el acceso a la información.
- Ingresos familiares: producto de la pandemia y sus efectos sobre los ingresos familiares, muchas familias se vieron obligadas a retirar a sus hijos e hijas del sistema educativo, en aras de incorporarlos en el mercado laboral. Si bien esta realidad se acrecentó en época de la pandemia, al analizar la tasa de deserción histórica, la educación secundaria se caracteriza por altos niveles de deserción que demuestran realidades tales como:
 - Los bajos ingresos familiares
 - Programas de equidad que no llegan a todos los estudiantes que lo requieren
 - Un sistema educativo poco asertivo para atraer al estudiante
 - Ausencia de políticas activas, probadas y evaluadas para retenerlos.
- Violencia social: el incremento en la desigualdad social se refleja en las comunidades y repercute directamente en las instituciones educativas, a través de fenómenos sociales como el consumo de drogas y altos niveles de violencia. La incorporación de los altos índices de violencia y el deterioro de la convivencia social en el sistema educativo, acompañado de políticas esquivas y meramente tramitadoras (protocolos de atención) del sistema educativo deterioran el proceso de aprendizaje y la armonía de dichos espacios.



Así las cosas, la desigualdad es quizá el problema más grave de la educación. Sus causas son múltiples, como las enumero en los párrafos anteriores, y entre sus consecuencias se encuentran las diferencias en el acceso a la escolarización, la permanencia y, sobre todo, el aprendizaje. Indudablemente, estas diferencias se correlacionan con el nivel de desarrollo del país y, por ende, con las posibilidades de crecimiento socioeconómico.

Estas correlaciones no se producen de forma natural, sino que son el resultado de la falta de políticas que consideren la equidad en la educación como vehículo principal para lograr sociedades más justas.

Es importante enfatizar que la ausencia de políticas públicas se refleja en situaciones cotidianas como la asignación de menos recursos —en particular infraestructura, equipamiento, personal docente, supervisión y financiación— en las zonas más desfavorecidas y pobres, donde la presión social y política (llámese clientelismo político) es menor; o en la conformación de planes de estudio estandarizados, que generan en el alumnado de esas zonas rurales lo que viven en la pobreza, sentimientos de poco sentido a lo que se le enseña.

Además, el alumnado perteneciente a colectivos desfavorecidos a menudo se encuentra con actitudes poco amistosas o abiertamente ofensivas tanto por parte del profesorado como de los compañeros y compañeras de clase. Estas actitudes derivan de los prejuicios, los estereotipos, el racismo y el sexismo. La disposición a aprender del alumnado que se encuentra en entornos hostiles se ve afectada, y en muchos casos estos alumnos y alumnas abandonan los estudios antes de tiempo.

En conclusión, la brecha social que tiene nuestro país y que se ha ensanchado en los últimos años es tierra fértil para fenómenos sociales que deterioran el convivir social y que, en última instancia, repercuten en el sistema educativo y los procesos de aprendizaje.



4. Conclusión

El estancamiento de los resultados educativos de la última década, junto al aumento de la desigualdad social y la reducción sostenida de la inversión pública en educación, aunado a las condiciones económicas reflejadas en un lento crecimiento, ponen en riesgo el desarrollo de nuestro país.

En términos del sistema educativo, la mala calidad de los ambientes de enseñanza y aprendizaje, entendidos no solo en términos de la infraestructura educativa, sino también en la dotación de instrumentos y políticas pedagógicas, entran las posibilidades de mejoramiento, con una repercusión directa sobre todo el estudiantado, pero con mayor incidencia en aquellos grupos sociales con condiciones socioeconómicas adversas.

Esta realidad requiere una reforma educativa integral, concreta, de largo plazo, que trascienda los enfoques cortoplacistas de cada cuatro años, que permita conducir a una administración más sólida del sector educativo, con un financiamiento estable, más equitativo y estratégico, acorde al marco legal vigente, y con una mayor transparencia y aseguramiento de los servicios brindados.

Además, estas reformas o políticas educativas deben habilitar una participación más activa de los diferentes actores educativos, con especial énfasis en los núcleos familiares, con el objetivo de brindar un mejor apoyo al desarrollo de los hijos e hijas. Evidentemente, para ello, es indispensable el fortalecimiento del estado benefactor que ejerce una política pública activa, coherente y eficiente en los planes sociales orientados a disminuir las brechas sociales y potencializar las oportunidades de los diferentes agentes familiares. Todo ello, combinado con estrategias más efectivas para brindar asistencia pública a los niños y niñas que están en mayor riesgo social.

A nivel académico se requiere un fortalecimiento de la oferta educativa en los primeros niveles de enseñanza, orientados a aumentar la cobertura y calidad del servicio, y planes diversos de atracción del estudiantado de secundaria para disminuir las tasas de deserción y aumentar los niveles de aprobación final. Para esto es fundamental el apoyo de la



administración sobre el profesorado, para mejorar las prácticas de aprendizaje respaldados por un liderazgo más estratégico del gobierno central con el objeto de establecer la dirección de cambio requerido. Inequívocamente, este apoyo debe estar acompañado de mejores espacios de aprendizaje, tanto a nivel físico como material.

En síntesis, hasta que no se reconozca el problema de la educación como un fenómeno estructural que requiere el accionar de los diferentes actores del sistema, acompañado de políticas transversales en temas como la equidad social, la seguridad ciudadana, las oportunidades laborales, etc.. Complementado de una inversión en educación sostenida, coherente y eficiente, tal y cual lo dispone la Constitución Política; con un profesorado fortalecido como agente transformado, dedicado en los procesos educativos (y no en labores administrativos o tramitadoras) y en condiciones de enseñanza adecuados, mantendremos un sistema deficitario, carente de un norte promisor.

Atentamente,

Ana Doris González González

Presidenta

Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza