

# Capítulo X

## La inversión educativa: clave de prosperidad, equidad, identidad y libertad





## Capítulo 10

# La inversión educativa: clave de prosperidad, equidad, identidad y libertad

Empezamos esta Memoria Institucional afirmando que –a lo largo de ocho años– trabajamos desde el Ministerio de Educación Pública por un único objetivo: mejorar la educación costarricense.

## 10.1 Una educación subversiva: el ejercicio responsable de la libertad



La mejor calidad educativa la definimos, en primer lugar, en su sentido *subversivo*: no entendemos la educación como un mero sistema de entrenamiento para el trabajo, como un mero instrumento o fábrica de “recursos humanos” ni, mucho menos, como un burdo acondicionador para que nuestros estudiantes aprendan a “ser niños obedientes” para, luego, ser también adultos conformes y acostumbrados a hacer lo que se les dice que es lo correcto, lo que se les ordena o –peor aún– lo mismo que hace su grupo de pertenencia o de referencia, simplemente por seguir el paso que hay que seguir.

Cuando los seres humanos seguimos órdenes o actuamos en masa, nos sentimos relevados de toda responsabilidad: no

actuamos ejerciendo responsablemente nuestra libertad –lo que, por el contrario, exigiría carácter, criterio, fortaleza interior– sino que actuamos, simplemente, siguiendo la corriente de la autoridad, trátese de una autoridad individual, de una autoridad religiosa o de la autoridad de la masa. Cuando nos sentimos relevados de toda responsabilidad, la historia ha mostrado, una y otra vez, que somos capaces de lo peor.

Por eso hemos hablado de una educación subversiva, de una educación que sea –al decir de Freire– una educación para la libertad; una educación para el ejercicio responsable de la libertad; una educación como práctica de la libertad.

Eso fue lo que lo interpretamos al hablar de una educación para la ética, para la estética, para la ciudadanía: una educación para la vida y para la convivencia, eso que, un poco provocativamente, llamamos una educación subversiva. Una educación que brinde a cada niña, a cada niño, a cada joven, las oportunidades y las herramientas para convertirse en la persona que quiere ser.

No se trató simplemente, como aclaramos desde la Introducción, de mejorar la cobertura o la calidad de cualquier educación, sino de algo más ambicioso que pretende ubicarse en la mejor tradición del sistema educativo costarricense: uno que entendemos como instrumento fundamental de construcción de nuestra identidad individual y colectiva. Se trató, en suma, de ir construyendo la educación que

Costa Rica y sus habitantes necesitamos hoy y que necesitaremos todos para avanzar en la construcción de la sociedad y de las personas que queremos ser.

Esta propuesta no se enmarcó en la tradición conservadora y autoritaria que en distintos momentos de nuestra historia –y todavía hoy– intenta amansar a nuestros jóvenes, como si en eso consistiera la educación; sino en la fresca tradición liberal y socialista que también, a lo largo de la historia y todavía hoy, intenta nutrir el cuerpo y el espíritu de las nuevas generaciones. Tal y como se recoge en la nueva propuesta de programas de Estudios Sociales, es esta la tradición de la que emanan las cinco grandes aspiraciones que marcan la identidad histórica de Costa Rica:

- La aspiración a ser una sociedad próspera.
- La aspiración a ser una sociedad solidaria.
- La aspiración a ser una sociedad sostenible.
- La aspiración a ser una sociedad civilista.
- La aspiración a ser una sociedad democrática.

Tales son las aspiraciones que marcan nuestra identidad, no como una identidad auto-complaciente y superficial, sino como una identidad dinámica e histórica; como una utopía que se construye día a día en pequeñas o grandes reformas, con avances y retrocesos, con desigualdades y desequilibrios que impulsan a nuevos

esfuerzos y provocan o hacen necesarias y posibles otras reformas.

La educación, como el desarrollo, no implica un proceso lineal ni, mucho menos, preestablecido: es el reto de la vida misma y nos exige la capacidad de renovarnos frente a cada reto. También para eso deben estar preparados nuestros estudiantes: para saber que su vida –y la vida de nuestro país– no está escrita de antemano en una partitura que solo debe ser interpretada. Por el contrario, escribirla y hacerla realidad es la tarea individual y colectiva que todos tenemos por delante. Para eso debe formar la educación.

Por eso hemos dicho que, a la formación que prepara para el desarrollo académico y profesional, debe agregarse –como lo establece nuestra Ley Fundamental de Educación– aquella que prepara para la vida y para la convivencia: una educación en la ética y la estética como criterios fundamentales de la contingente convivencia humana. No podemos educar ni en el dogma inmutable de los conservadores ni en la cómoda ambigüedad de los relativistas, sino en la búsqueda de qué es lo que nos permite vivir juntos, con respeto, con simpatía, con solidaridad, con afecto, reconociéndonos y aceptándonos en nuestra diversidad. Para eso, educamos.

Educamos para que prevalezca la razón y no se repitan los errores del pasado: educamos, y esto es clave, contra la superstición, contra la tiranía y contra el miedo. Educamos para el ejercicio crítico pero sensato de la ciudadanía democrática y para el ejercicio responsable de la libertad. Educamos para el respeto y disfrute de la diversidad que caracteriza

a nuestra sociedad. Educamos, por tanto, contra la discriminación y para cerrar esas brechas que nos separan y forjar ciudadanía. Educamos, en fin, para vivir en el afecto y la memoria de los demás: solo así trascendemos como individuos; solo así sobrevivimos como especie.

Más aún, debemos educar para que nuestros jóvenes aprendan a vivir una vida plena; para que aprendan a gozar de la belleza física, natural y artística, que sean capaces de apreciarla y valorarla; que puedan entenderla y que sean capaces de comunicarse y expresarse, ellos mismos, física y artísticamente: que así como son capaces de comunicar sus argumentos y sus razones, sean también capaces de comunicar sus afectos y sus emociones.

Educamos, en fin, para la cultura, para los derechos humanos y para eso que hemos llamado un “desarrollo sostenible”. Educamos para todo lo que constituye esa parte de nuestra naturaleza humana que no viene inscrita en el código genético, sino que hemos ido inscribiendo, paso a paso, en nuestra historia.



## 10.2 Una educación pública relevante y de calidad

Pero si la educación debe formar para el ejercicio responsable de la libertad, también debe ser una educación relevante y de calidad. Queremos una educación en la que las y los estudiantes aprendan lo que es relevante y que lo aprendan bien, que aprendan a pensar, indagar y resolver problemas en contextos diversos; que adquieran y desarrollen el conocimiento, la sensibilidad y las competencias científicas, lógicas y matemáticas, históricas y sociales, de comunicación y lenguaje. La educación del siglo XXI exige mucho más que aprender a leer, escribir y entender la aritmética básica; exige poder entender y expresarse en los símbolos de nuestro tiempo, y esos son los símbolos de la ciencia, de la tecnología, de la política, del afecto, del arte y la cultura a todo nivel. No podemos aspirar a menos.

Por eso, nuestros esfuerzos por abrir un espacio sistemático al aprendizaje para la vida y la convivencia, se complementó con cambios sustanciales en áreas tradicionalmente conocidas como académicas. Impulsamos una serie de reformas dirigidas a mejorar tanto la pertinencia como la calidad educativa y formativa de las asignaturas básicas del currículo. Promovimos la introducción del pensamiento lógico y la capacidad argumentativa en los programas de Español, de manera que nuestras niñas, niños y jóvenes adquieran desde muy temprano la capacidad de argumentar con validez y de saber cuándo enfrentan un postulado válido o cuándo, tras la retórica, prevalecen las falacias y las conclusiones inconsecuentes. Pero, muy especialmente, impulsamos una

radical reforma en el aprendizaje de la lectoescritura, entendiendo que leer y escribir son destrezas básicas para todos los aprendizajes y fundamentales para nuestra capacidad de comunicarnos con los demás.

Impulsamos, además, una ambiciosa reforma en una de las áreas críticas de nuestra educación: la Matemática. Se trata de lograr que el aprendizaje surja de la resolución de problemas y avance de lo concreto hacia lo abstracto, en vez de limitarse a memorizar teorías y teoremas y a repetir ejercicios. En la enseñanza de las Ciencias introducimos un cambio fundamental, promoviendo el aprendizaje del pensamiento científico por indagación, partiendo de las preguntas y no de las respuestas, fomentando la capacidad indagatoria de nuestras niñas y niños. De igual manera impulsamos nuevos programas en Estudios Sociales que trascienden la simple memorización de fechas y lugares o el adoctrinamiento sobre versiones simplistas y maniqueas de nuestra historia; para dar paso a un proceso de aprendizaje activo que permita a los estudiantes utilizar la historia, la geografía y la cívica –en forma integrada con el resto de las ciencias sociales– para comprender nuestra vida en sociedad: quiénes somos y de dónde venimos; se trata de que piensen en su historia, en su identidad, que indaguen, relacionen y se pregunten siempre el por qué.

Finalmente, también ampliamos, modernizamos y profundizamos nuestra Educación Técnica, algo que no contradujo en nada nuestra visión de formar en una educación relevante y de calidad, en una educación para la vida. Descartamos por absurdas y egoístas algunas críticas

a la educación técnico-profesional y comprendimos lo que esta significa para miles de estudiantes, especialmente en las zonas más alejadas o vulnerables del país. Este fortalecimiento no fue minimalista ni complaciente ni respondió –como argumentaron algunos– a la lógica perversa de producir mano de obra barata. Todo lo contrario: se trató de una apuesta por una Costa Rica que pueda desarrollarse precisamente porque es capaz de contar con una fuerza de trabajo cada vez más calificada y mejor remunerada. Además, los colegios técnicos costarricenses no abandonan la formación académica, no cierran las puertas de la educación superior y –como lo constatamos a lo largo de estos ocho años– están llenos de arte, de música, de juego: son una oferta vital para nuestra juventud y, hoy, una oferta que se ha duplicado.

Las diversas reformas académicas que impulsamos partieron de un supuesto básico: la capacidad de pensar lógica y críticamente es un componente vital de una educación de calidad. Pensar lógicamente, pensar críticamente, pensar apasionadamente. Pensar en diálogo constante con los otros –en los libros, en las aulas, en el cole y en la calle– es vital para que nuestro pensamiento sea también tolerante y capaz de construir en convivencia, en diversidad, en paz. De nuevo, esto se implementó mediante una serie de reformas parciales que, aunque tenían cada una sentido en sí misma, se fueron integrando como piezas de un rompecabezas en movimiento, provocando cambios adicionales y dejando abiertos espacios que, sin duda, requerirán de nuevas reformas, adaptaciones, correcciones y concreciones.

### 10.3 La cobertura educativa: requisito para la prosperidad



De nada serviría la mejor educación, la más relevante, la de mayor calidad... si no estuviera al alcance de todos, si fuera solamente para unos pocos. La equidad y la cobertura educativas deben ser entendidas no como complementos, sino como aspectos fundamentales de la calidad educativa misma: la calidad, o es para todos, o no es calidad.

Solo podemos hablar de calidad si la educación mantiene su aspiración a una cobertura universal e incorpora elementos para generar un acceso equitativo e inclusivo que no solo sea igual para todos, sino que intente compensar las desigualdades que surgen del propio funcionamiento de nuestra vida social, económica y política, así como de las características propias de cada estudiante.

Lamentablemente, Costa Rica ha presentado un déficit histórico en su expansión educativa; un problema crónico de abandono o deserción que resulta en porcentajes históricamente bajos de cobertura. Aunque sea el término más utilizado, el vocablo “deserción” nunca ha reflejado bien la realidad del abandono escolar. A lo largo de estos ocho años

hemos insistido en que aquí operan al menos tres grandes variables.

Una, tiene que ver con el impacto de la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad socio-económica de las familias, como un elemento que puede provocar la exclusión educativa ya que, como hemos dicho, hasta una educación gratuita puede resultar costosa para quienes se encuentran en el límite de la supervivencia. Frente a este problema, vimos cómo el MEP fortaleció los distintos programas de equidad para compensar el efecto de esta causa de exclusión educativa.

Dos, tiene que ver con los problemas de fracaso escolar que muchas veces terminan generando un proceso de expulsión. No hay una única causa del fracaso escolar y por eso tratamos de enfrentarlo con múltiples estrategias: desde las reformas curriculares hasta las reformas en los reglamentos de evaluación y promoción; desde la capacitación docente hasta la producción de recursos educativos novedosos y atractivos.

En tercer lugar, se encuentran aquellos motivos que hacen que algunos estudiantes encuentren la educación poco atractiva o relevante; podríamos hablar aquí de repulsión educativa. Este último fenómeno requiere no solo de un esfuerzo sistemático por dotar efectivamente de relevancia al proceso, sino de los más diversos esfuerzos por generar identidad y sentido de pertenencia en los centros educativos: erradicar el miedo, promover la convivencia, incentivar el juego y el deporte, promover las manifestaciones artísticas, impulsar actividades de responsabilidad ambiental, fortalecer los

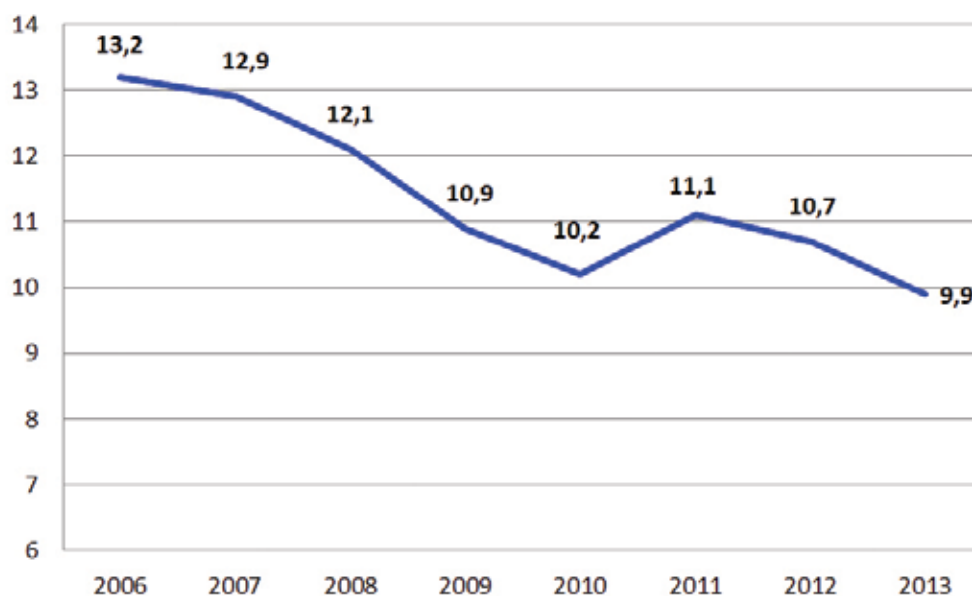
gobiernos estudiantiles, en fin, todo lo que contribuya a hacer que cada niña y niño y, sobre todo, cada joven, se sienta a gusto y parte integrante de su centro educativo.

Combatir la exclusión, la expulsión y la repulsión ha sido uno de los objetivos más arduamente perseguidos durante estos ocho años. Sólo así se podrá garantizar que las mejoras en la calidad y relevancia de la educación sean, también, mejoras

que alcancen cada vez a un número y un porcentaje mayor de nuestros niños, niñas y jóvenes.

Tal y como vimos en el Capítulo 5, la deserción intra-anual en secundaria ha venido cayendo en forma bastante sistemática, pasando de un 13,2% en el año 2003 a un 9,9% en 2013, como se aprecia en el gráfico 10.1.

**Gráfico 10.1. Deserción intra-anual en secundaria, 2003-2013 (Porcentajes)**



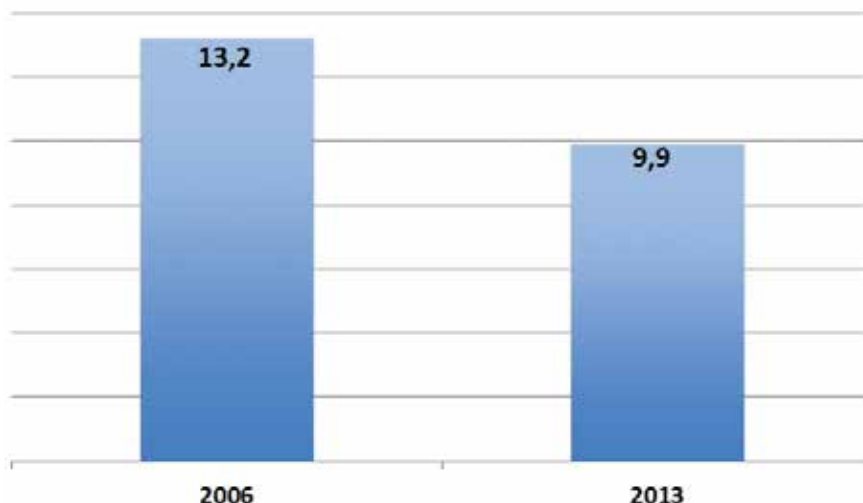
Fuente: Elaboración propia.

Más importante aún que la propia tasa de deserción para medir la eficacia del sistema educativo es la tasa de desgranamiento, que indica el porcentaje de población de una cohorte (es decir, un grupo de estudiantes que entran juntos a primer grado) que no termina con éxito determinado nivel de educación.

En primaria, por ejemplo, el gráfico 10.2 muestra cómo el porcentaje de niños y niñas que entran juntos a primer grado y no completan con éxito el sexto grado se redujo de 23.7% a 17.7% entre 2006 y 2013, porcentaje que deberá ir bajando sistemáticamente conforme las reformas aplicadas a nivel de Primer Ciclo empiecen a rendir frutos.



**Gráfico 10.2**  
**Baja de la tasa de deserción intra-anual en Secundaria**

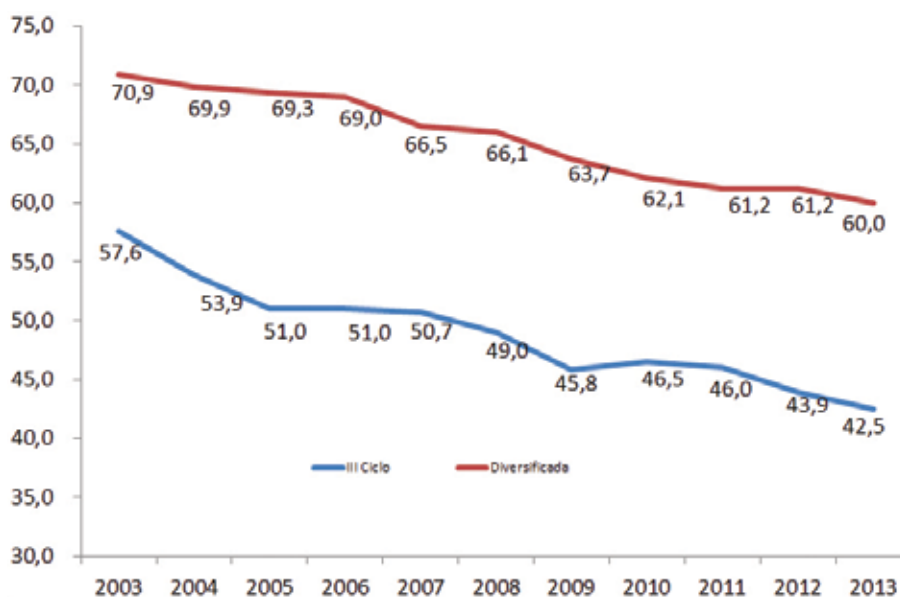


Fuente: Elaboración propia.

Lógicamente, el desgranamiento es mayor a nivel de secundaria. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico 10.3, hay una importante reducción del indicador en los dos ciclos de secundaria durante el período 2006–2013: en Tercer Ciclo el porcentaje de estudiantes que ingresaron a primer grado y no terminan con éxito el

noveno año bajó del 69% al 60% y, para el Ciclo Diversificado, la disminución fue del 51% al 42.5%. Estos datos muestran una clara tendencia a la mejoría y con ello, al aumento en la eficacia del sistema educativo, pero siguen siendo porcentajes elevados que representan un importante reto para la educación costarricense.

**Gráfico 10.3**  
**Reducción del desgranamiento en secundaria**



Fuente: Elaboración propia.

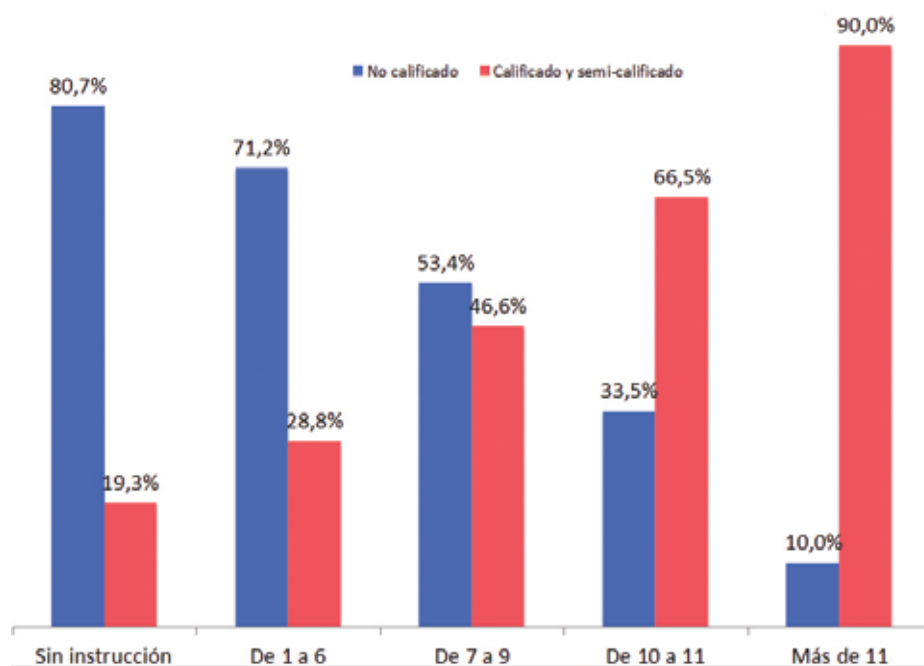
Cabe aquí formular un par de cuestionamientos: ¿Qué tan importante es la educación para la prosperidad y la equidad? ¿Qué tan importante es que las y los jóvenes costarricenses completen, al menos, la secundaria, para garantizarse un trabajo calificado y productivo, que no solo aporte a la prosperidad nacional, sino a la capacidad de cada familia por conseguir un ingreso digno?

Para tener noción de la importancia del nivel educativo con el tipo de empleo al que un joven tiene acceso, veamos lo que nos muestra el gráfico 10.4, donde se combina el nivel educativo alcanzado por las y los jóvenes de 20 a 29 años con el tipo de ocupación en el que se encuentran empleados. Por un lado, tenemos las barras azules, que representan el porcentaje de jóvenes ocupados –en cada nivel educativo– en los trabajos menos calificados. Por otro, tenemos las barras rojas, que representan las ocupaciones

semi-calificadas o calificadas. La relación es más que evidente: a menor educación, es mayor el porcentaje de jóvenes que se encuentran ocupados en los empleos menos calificados mientras que, a mayor educación, mayor es el porcentaje ocupado en empleos semi-calificados o calificados.

Visto más en detalle, el Gráfico 10.4 destaca esta relación en forma dramática. De las y los jóvenes sin educación o solo con educación primaria, un 81% y un 71% se ubican en los peores empleos, mientras que el 90% de quienes tienen más que secundaria, se ubican en los mejores empleos. Cuando se tiene algo más que secundaria, es muy baja la probabilidad de tener un mal empleo; conforme bajan los años de educación, aumenta sistemáticamente el riesgo de estar ubicado en un empleo de baja calificación y bajos ingresos.

**Gráfico 10.4**  
**Distribución relativa de la población ocupada de 20 a 29 años por años de educación concluidos según grupo ocupacional. 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares 2013.

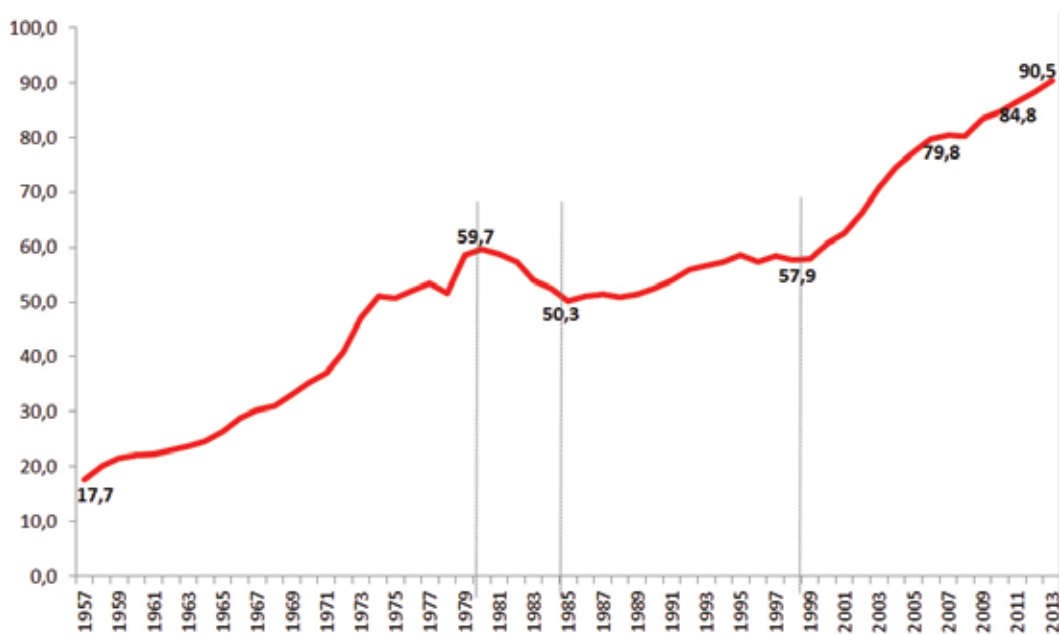
Lo anterior refleja algo muy simple: en la Costa Rica de hoy, la educación secundaria es apenas un piso. Aquellas muchachas y muchachos que aspiren a un trabajo calificado, bien pagado, con el que puedan hacer un aporte a la productividad al país y por el que puedan recibir un ingreso que les permita mejorar la condición de vida de sus familias, deberán tener algo más que secundaria: secundaria y educación técnica, secundaria e idiomas, secundaria y cómputo, secundaria y estudios superiores. Con menos de eso, las mejores oportunidades laborales estarán fuera de su alcance.

Es difícil minimizar la importancia de esta simple relación entre nivel educativo y tipo de ocupación a la que se puede tener acceso. Es por eso que el nivel de cobertura de la secundaria se ha

vuelto tan importante: de eso depende la capacidad productiva y el ingreso potencial que tendrán, a mediano plazo, nuestros jóvenes. De hecho, algunos de los problemas críticos que hoy angustian a Costa Rica –como la resistencia a bajar de los niveles de pobreza o la persistencia con que aumenta la desigualdad– tienen una relación directa con la forma en que ha evolucionado la cobertura educativa en el último medio siglo.

Para comprender mejor esto, para poder valorar la importancia crucial de la inversión educativa tanto en términos de prosperidad como de equidad, analicemos la evolución de la cobertura bruta de la educación secundaria en Costa Rica desde 1957 hasta el presente, tal y como se aprecia en el gráfico 10.5<sup>2</sup>.

**Gráfico 10.5**  
**Tasa bruta de cobertura en secundaria: 1957 - 2013**



<sup>2</sup> Se considera como base la población de 12 a 16 años, y la cobertura se refiere a aquellos que se encuentran cursando la educación regular.

Lo primero que hay que destacar, es que en la primera mitad del siglo XX la educación en Costa Rica era básicamente educación primaria. Para 1957, menos de un 18% de las y los jóvenes se encontraba en el colegio; un 82% de la juventud costarricense estaba fuera del colegio. Esto fue así porque, por muchos años, sobre todo en zonas rurales, predominó la idea de que la educación primaria era fundamental, mientras que la secundaria, si bien importante, no resultaba crucial. De hecho, el artículo 78 de la Constitución establecía originalmente que solo la educación primaria calificaba como obligatoria; no fue sino hasta una reforma de mayo de 1973 en que la obligatoriedad se extendió a la Educación General Básica y, finalmente, en el 2011, la disposición constitucional se hizo extensiva a la Educación Diversificada.

Costa Rica realizó un notable esfuerzo en los años 60 y 70 del siglo XX tanto en la promoción de su desarrollo económico –diversificando su economía agrícola y promoviendo la industrialización y la modernización de los servicios públicos y privados– como en la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos: salud y educación, transporte, electricidad y telecomunicaciones. Como bien se aprecia en el Gráfico 10.6 más adelante, en el caso de la educación el país experimentó un acelerado aumento de la cobertura a nivel secundario, pasando de menos del 18% a casi el 60%. Si bien no podemos decir que una cobertura del 60% sea particularmente alta, es evidente y meritoria la expansión vivida en esas dos décadas.

A partir de 1979 y hasta 1985, el país atravesó no solo una difícil crisis económica

sino una particularmente compleja a nivel educativo; probablemente la peor crisis de que tengamos memoria: la cobertura de la educación secundaria no solo se estancó, sino que cayó dramáticamente del 60% al 50% en apenas cinco años. Luego, pasaron 15 años para que el país pudiera acercarse nuevamente a los niveles de cobertura de 1979. Fueron 20 años perdidos, 20 años en los que la mitad de las y los jóvenes costarricenses quedaron fuera del colegio.

Fue sólo a partir de 1999 que el país recupera el ritmo de crecimiento en la cobertura de la educación secundaria, pasando de poco menos del 60% a casi un 80% en 2006, para seguir aumentando durante los últimos ocho años hasta llegar a un 90.5% en 2013.

Tras analizar el Gráfico 10.4, en el que se evidencia cómo los niveles educativos posibilitan o impiden el acceso a empleos de mayor calidad, productividad y remuneración, es difícil ver la evolución que muestra el Gráfico 10.6 sin establecer al menos una hipótesis sobre la crisis educativa de 1979–1985 y su lenta recuperación: si la mitad de los jóvenes de 12 a 16 años estuvieron fuera del colegio durante esos 20 años, ello significa que la mitad de la población laboral de hoy no completó su secundaria y, por tanto, tiene grandes dificultades para acceder a empleos calificados y bien remunerados. Esas fueron dos décadas perdidas en términos de oportunidades educativas, y explican en buena medida las dificultades que hoy tiene el país para reducir la pobreza y la desigualdad.

El aumento de la cobertura educativa que se da en forma sostenida a partir de 1999

podría hacernos esperar –al menos– una mejor oportunidad para quienes han concluido el colegio en los últimos años y una mayor probabilidad de que la sociedad costarricense pueda, finalmente, reducir los niveles de pobreza y revertir los niveles de desigualdad.

#### 10.4 Una notable inversión educativa revierte las brechas de desigualdad



En la última década, Costa Rica hizo un esfuerzo particularmente notable por invertir más en educación. Como hemos visto a lo largo de este Informe, esta mayor inversión ha permitido mejorar significativamente la remuneración de nuestros docentes que, hoy, ganan en promedio un 60% más, en términos reales, de lo que ganaban hace ocho años. Esta mejora en la remuneración docente no solo es importante como

un justo reconocimiento a los actuales profesionales de la educación sino que es importante, en particular, como una clara señal a las y los jóvenes universitarios de hoy, para que vean en la profesión docente un campo de estudio y de trabajo digno y bien remunerado. Un sistema educativo que no es capaz de atraer a los mejores candidatos a las facultades de educación de las universidades, es un sistema educativo que está hipotecando su calidad futura: la calidad de la educación nunca podrá ser mejor que la calidad de sus docentes. De ahí la importancia de este aumento en la inversión educativa que ha permitido que, hoy, Costa Rica remunere bien a sus docentes.

Pero no basta con una mayor inversión en remuneraciones docentes. En los últimos ocho años –como hemos visto– el país aumentó significativamente la inversión en infraestructura y equipamiento educativo con un especial énfasis en las zonas y en las regiones urbanas de mayor vulnerabilidad, incluidas las indígenas. Eso, sumado a la renovación y ampliación de los laboratorios informáticos y la incursión en tecnologías móviles; el fortalecimiento y ampliación de las Direcciones Regionales; la creación de nuevos circuitos educativos en las zonas más alejadas y la creación de una alternativa claramente superior a las Telesecundarias; así como el fortalecimiento sistemático de los programas de equidad –comedores, becas, transporte– son todos elementos que buscan contribuir a que el aumento de la cobertura educativa sea, además, un proceso que reduzca las brechas o desigualdades educativas.

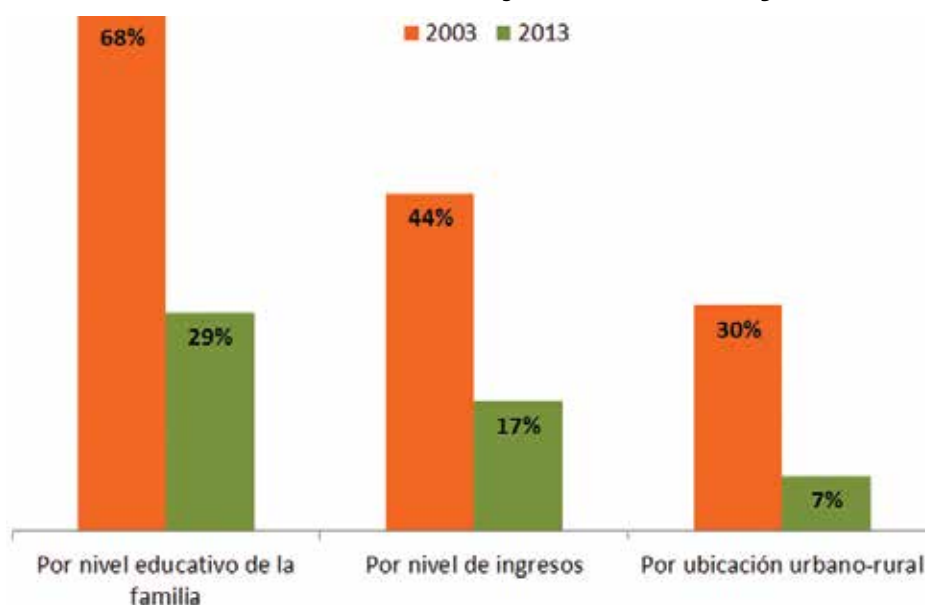
Como hemos visto, la deserción ha venido bajando y la cobertura educativa aumentó significativamente a lo largo de estos ocho años pero, más que eso, se trata de un aumento de la cobertura que

se logra, precisamente, reduciendo las brechas de las que hemos hablado: las urbano-rurales y aquellas asociadas a los niveles de ingreso por nivel educativo de las familias. Estas han sido brechas siempre presentes en nuestra sociedad y en nuestro sistema educativo, y si las mismas continuaran siendo significativas, significaría que la inversión pública en

educación estaría siendo incapaz de revertir su reproducción.

Sin embargo, como detallamos en el Capítulo 5 –y como ha destacado el IV Informe del Estado de la Educación<sup>3</sup> – las brechas finalmente empiezan a ceder. Este es un resultado tan importante que amerita reiterar aquí el gráfico que evidencia su reducción:

**Gráfico 10.6:**  
**Brechas de escolaridad en jóvenes de 13 y 17 años**



Fuente: Elaboración propia con base en INEC.

Las principales brechas de asistencia escolar tendieron a reducirse en forma muy significativa en la década 2003-2013 tanto por zona como por ingreso o por nivel educativo de la familia. Para la población de 13 a 17 años, la asistencia escolar se incrementó de 82,3% a 88,6% entre quienes residen en la zona urbana, pero aumentó aún más –de 63,5% a 82,7%– para los que habitan en zonas rurales. Esto permitió que la brecha urbano-rural se redujera en forma dramática, cayendo del 30% al 7% en esta década.

También se redujo en forma notable la brecha en equidad educativa por ingresos: la asistencia a la educación en la población de 13 a 17 años del quintil más rico apenas aumentó de 92,3% a 92,5%, pero en el quintil más pobre aumentó de 64% a 79,1%. Como resultado de esta creciente cobertura educativa de los estudiantes de familias más pobres, la diferencia entre la escolaridad de los más ricos y la de los más pobres cayó de 44% a 17% entre 2003 y 2013.

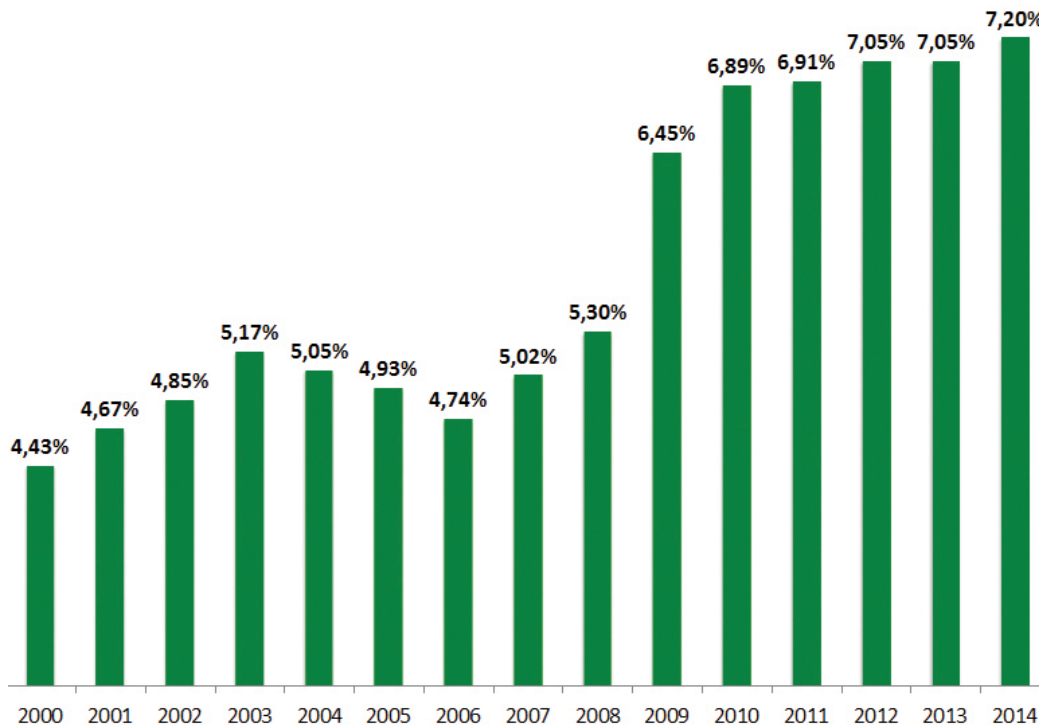
<sup>3</sup> “En materia de acceso, el sistema educativo costarricense es cada vez más inclusivo y atiende en forma mayoritaria a la población de bajos y medianos ingresos”. Programa Estado de la Nación (2013). *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, p. 51.

Finalmente, y esto es particularmente importante, se están reduciendo las brechas que se relacionan con el nivel educativo del hogar, que son las que hacen más persistentes los círculos viciosos de la pobreza. La asistencia a la educación regular de los jóvenes de 13 a 17 años pertenecientes a hogares con el clima educativo más alto, bajó levemente de 97,7% a 97,0%, mientras que para aquellos jóvenes pertenecientes a hogares con los climas educativos más bajos, la escolaridad aumentó drásticamente pasando de 58,2% a 75,4%. De esta manera, la brecha entre los hijos de las familias más educadas y los de las familias menos educadas se redujo de un 68% a un 29% en esta década; es decir, a menos de la mitad.

Probablemente una de las satisfacciones más profundas que nos queda es la que se refiere al aumento de la cobertura educativa, a la reducción de las brechas y desigualdades educativas y a lo que hizo esto posible: el aumento de la inversión educativa. Debemos insistir en esto porque, en efecto, los últimos ocho años han sido testigos de uno de los mayores incrementos de la inversión educativa en la historia del país.

Tal y como se aprecia en el Gráfico 10.7, el presupuesto de la educación costarricense pasó de un 4,7% del PIB en 2006 a un 7,2% en 2014. Se trata de un aumento de 2,5 puntos porcentuales, sin duda uno de los aumentos más grandes de la historia.

**Gráfico 10.7**  
**Inversión en educación como % del PIB**

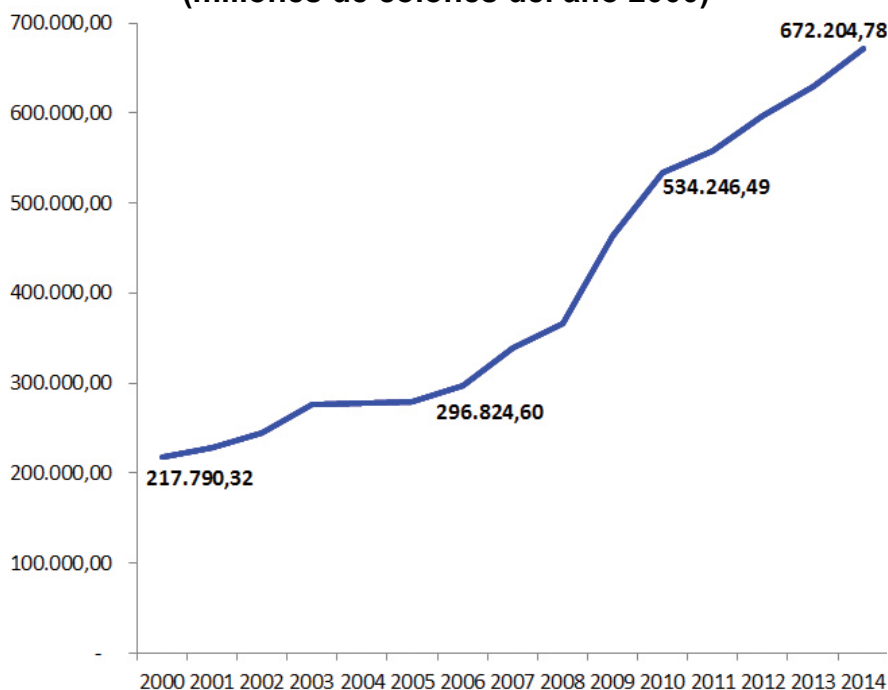


Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de este inédito esfuerzo nacional por financiar la inversión educativa, el presupuesto del sistema de 2014 representa, en términos reales, más del doble que el presupuesto vigente ocho años antes. Más específicamente, la inversión educativa presupuestada

para el 2014 muestra un incremento del 226%, en términos reales, comparada con la de ocho años antes, en 2006. Este incremento real se aprecia con claridad en el Gráfico 10.8, que reproduce el aumento real de la inversión.

**Gráfico 10.8**  
**Aumento de la inversión real en educación**  
(millones de colones del año 2000)



Fuente: Elaboración propia.

Que el país haya logrado invertir en educación, en términos reales, más del doble que ocho años antes, no solo es un reflejo de la voluntad de la sociedad y el gobierno costarricense por revertir finalmente las dos décadas perdidas a raíz de la crisis que inició en 1979, sino que es también el resultado de la necesidad de atender necesidades educativas que son cada vez más costosas.

En efecto, ante un aumento tan grande, caben las preguntas: ¿Por qué creció tanto la inversión educativa? ¿Por qué se insiste, además, en llevarla hasta un 8% del PIB?

Ya explicamos antes el impacto de la mejora en las remuneraciones docentes. Hemos explicado también el impacto presupuestario de las mejoras en infraestructura y equipamiento. Es importante destacar aquí –de cara a la reducción en las brechas de inequidad educativa– un factor que no siempre se tiene presente: el costo de seguir incrementando la cobertura del sistema educativo costarricense, tanto a nivel preescolar como de secundaria, tiene un costo inevitablemente creciente. Más aún si esta expansión de la cobertura busca acompañarse de una mejora en la calidad.



Aumentar la cobertura de la educación para estudiantes de barrios urbanos de clase media, es algo que el país prácticamente podría hacer sin costo alguno: bastaría con agregar uno o dos estudiantes por grupo en los colegios ya existentes. No harían falta nueva infraestructura como tampoco nuevos docentes ni personal administrativo. El costo marginal en este caso sería prácticamente cero. Por el contrario, cuando el reto –como efectivamente ocurre– es atender a las muchachas y muchachos que menos acceso tienen hoy al sistema, o más dificultades tienen para hacerlo, los costos son mucho mayores: cuando la cobertura debe aumentar en zonas rurales o zonas rurales dispersas, cuando debe aumentar en barriadas urbano-marginales en las que no hay oferta educativa disponible, cuando la atracción de nuevos estudiantes supone expandir la oferta de educación técnica, cuando se transforman las Telesecundarias en Liceos Rurales, en todos esos casos, el costo marginal, el costo por cada nuevo estudiante, es muy alto y será cada vez más alto conforme nos vayamos acercando a la cobertura total.

Otro elemento que aumenta los costos por estudiante –esta vez vinculado a la cantidad y calidad de educación que brindemos– es el que se refiere a la transformación gradual de las escuelas de doble jornada en escuelas de horario completo. Es un cambio fundamental, porque en las escuelas de doble jornada, que son las más abundantes, no es posible cumplir en forma completa los programas de estudio vigentes; pero es un esfuerzo costoso tanto en términos de infraestructura como de personal docente y equipamiento. Sin duda el

bono demográfico contribuye a aminorar el costo de esta transición, pero aún así, el costo de un estudiante en una escuela de horario completo es significativamente mayor que el de un estudiante en una escuela de doble jornada.

Por eso, porque nos falta más y mejor educación, es que el presupuesto que la financia ha crecido tanto y debe crecer aún más, hasta cumplir el precepto constitucional del 8% del PIB. La importancia de la inversión educativa y, en general, la importancia de la inversión social, ha sido claramente reconocida por el Estado costarricense. Esto también fue reconocido hace unos años en una reunión particularmente importante que se realizó en Panamá: la III Cumbre Iberoamericana de Ministros de Economía y Finanzas que, en esa ocasión, se dedicó al tema de la infancia y la necesidad de invertir en ella. En aquella ocasión, los de la región concluyeron:

*“Los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, siguen siendo insuficientes para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún para constituirse en una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que aspiramos. La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien en capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos. La inversión social de hoy es un elemento clave en la construcción de la sociedad que seremos mañana”<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> III Cumbre Iberoamericana de Ministros de Economía y Finanzas. Ciudad de Panamá, Setiembre del 2000.

Pero así como es vital que las autoridades económicas y hacendarias reconozcan la importancia de la inversión social, es igualmente vital que la sociedad en su conjunto y las distintas fuerzas políticas reconozcan que, la única forma en que estas inversiones sociales pueden llevarse a cabo en forma sostenible, es que los Gobiernos tengan el financiamiento adecuado. Nunca como en este tema tiene tanto sentido el adagio popular: *“no se puede hacer chocolate sin cacao”*.

Por eso es preciso cerrar este capítulo final de nuestra rendición de cuentas, con una reflexión fiscal. A lo largo de las últimas



décadas, por muy diversas razones, Costa Rica se ha negado a impulsar una reforma fiscal que genere ingresos adicionales para el Gobierno Central. Al mismo tiempo, hemos hecho un esfuerzo inédito por aumentar la inversión social y, en particular, la inversión en educación. Los resultados están a la vista: ha mejorado la cobertura y –sobre todo– se han reducido muy notoriamente las brechas educativas. Se ha actualizado curricular y tecnológicamente la educación. Se ha construido nueva infraestructura en las zonas más alejadas y vulnerables del país. Se ha mejorado la remuneración de nuestros docentes. Esto ha elevado la inversión educativa, absorbiendo 2,5 puntos porcentuales más del PIB. Y aún se requieren más recursos.

Esos recursos sólo pueden venir de nuevos ingresos. El PIB no es una “caja negra” de la que el Gobierno puede tomar uno, dos o tres “puntos” adicionales para darlos –por importante que sea– al sector educativo. El PIB, dicho en términos muy simples, no es más que la suma de los ingresos de todos los habitantes del país. Si queremos “tomar” ocho puntos de él para invertirlos en educación –algo que consideramos fundamental para la prosperidad y la equidad de nuestro país– tenemos que entender de qué se trata: se trata de tomar ocho puntos porcentuales del ingreso de todas las personas, y trasladarlos al presupuesto educativo. La única forma legal de hacer esto, es mediante impuestos.

No podemos decir, al mismo tiempo, que queremos más financiamiento para la educación pero que no queremos que se aumente la carga tributaria. Negarnos a tener los impuestos que necesitamos para financiar la educación es lo mismo que negarnos a financiar la educación. Y es importante que entendamos lo que esto puede significar: ya nos ocurrió en 1979 y perdimos dos décadas.

No nos puede pasar otra vez porque, como bien dijo Omar Dengo:

*“Economizar en escuelas es economizar en civilización y ningún pueblo de la tierra tiene derecho a hacerlo. Gastar pródigamente en educación, no es una cuestión de finanzas, sino una cuestión de honor, de decoro nacional”<sup>5</sup>.*



<sup>5</sup> Gamboa, Emma. (1990). "Omar Dengo". San José: UNED, p. 135.





# Memoria Institucional 2006-2014