

## IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, INCLUSIÓN, EQUIDAD EN EDUCACIÓN. BREVES CONSIDERACIONES

*Luis Muñoz Varela*

Tres décadas atrás, en Costa Rica dio inicio la promulgación de varias leyes y la creación de instituciones específicamente dedicadas a la protección y salvaguarda de los derechos humanos. Cabe mencionar: a) **Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer** (1990); b) **Ley de Aprobación de los Derechos del Niño** (1990), **Ley de creación de la Defensoría de los Habitantes de la República** (1992), **Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia** (1996), **Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad** (1996), creación del **Instituto Nacional de las Mujeres** (1998), **Código de la Niñez y la Adolescencia** (1998). Todas estas leyes e instituciones vienen a establecer en el país una plataforma a partir de la cual se busca asegurar y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, al menos en sus dimensiones más visibles y sensibles.

La formulación del concepto y perspectiva de los derechos humanos remite a situaciones y realidades en las que las libertades, la dignidad y la condición humana, son transgredidas, restringidas o anuladas en su naturaleza esencial y en muy diversos sentidos. Cabe recordar, al respecto, que la *Declaración Universal de Derechos Humanos* -aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948-, tomó como marco de referencia para su fundamentación, el contexto de abyecta y demencial destructividad humana caracterizado por los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial. Un momento en el que, de una manera inédita, la persecución y el exterminio programado – “asesinato administrativo” (Adorno, 1998, p. 17)- de millones de seres humanos alcanzó a tener calidades jamás registradas en toda la historia anterior de la humanidad.

La Segunda Guerra Mundial representó para la humanidad una experiencia atroz, en la que “el desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos” originó “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1948, p. 1); acontecimientos que llegaron a tener una “horrible originalidad que ninguna comparación histórica puede atenuar” (Arendt, 1995, p. 31). Con este marco de referencia como telón de fondo, la Asamblea General de la ONU dispuso proclamar la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, estableciendo que se trata de un marco de referencia y de un conjunto de principios y finalidades:

[...] por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. (p. 2).

Durante las últimas dos décadas, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Alto Comisionado de

---

<sup>1</sup> Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSED), Instituto de Investigación en Educación (INIE), Universidad de Costa Rica. C.e.: luis.munoz@ucr.ac.cr. Marzo de 2019.

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), han desarrollado definiciones amplias de los derechos humanos, a partir de un conjunto de principios básicos ordenado con la finalidad de precisar la naturaleza y el alcance de estos derechos. Este conjunto de principios básicos es el siguiente:

- a) universalidad e inalterabilidad;
- b) indivisibilidad;
- c) interdependencia e interrelación;
- d) igualdad y no discriminación;
- e) participación e integración;
- f) habilitación;
- g) rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley (UNICEF, 2008).

Estos principios dan cuenta de una concepción ontológica, epistémica y axiológica de los derechos humanos, en la que queda implicada necesariamente una visión democrática de la sociedad y en la que el valor más elevado lo es el de la dignidad humana. Para asegurar que cada persona viva en la condición de dignidad que, en su calidad de ser humano, le es intrínseca, el Estado y la sociedad en su conjunto deben realizar las acciones que sean necesarias para atender y resolver todas aquellas situaciones que representen restricción, obstaculización, negación o ultraje de los derechos humanos y de la dignidad humana.

Característica fundamental de esta concepción de los derechos humanos, además de su carácter complejo e integral, es que se coloca en una línea de acciones políticas y programáticas ancladas en el presente y con proyección de futuro. Los derechos humanos, al tiempo que son inherentes a la condición humana y a la dignidad de cada persona, también deben servir como parámetros para avanzar de manera continua en la construcción de sociedades cada vez mejor articuladas y sustentadas en la institucionalidad de las libertades democráticas y en el desarrollo de capacidades para el logro del bienestar común y la justicia social.

Los derechos humanos son el lenguaje de las necesidades humanas básicas, de acuerdo con la noción de dignidad e igualdad de la persona humana. Contribuyen a articular las necesidades y la respuesta de aquellos que tienen que satisfacerlas. (ACNUDH, 2012, p. 11).

Los principios que definen la naturaleza de los derechos humanos vienen a representar, así, indicadores con base en los cuales es posible establecer, en cada momento, cuál es el estado en que un país se encuentra en materia de equidad, justicia social, igualdad, libertad, todas éstas, condiciones básicas que deben asistir a las personas en la sociedad para que puedan contar con una vida digna. Partiendo de la situación constatada en la que se esté, los principios sirven para definir las acciones que corresponda llevar a cabo, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, lo mismo que para identificar a futuro las capacidades que deban ser desarrolladas para que la sociedad avance en la construcción de condiciones institucionales, económicas, sociales y culturales, que garanticen el fortalecimiento continuo de la institucionalidad de la democracia y la mejora del bienestar común con justicia social y dignidad humana.

En Costa Rica, a partir de 1994 existe una política en educación que ha sido declarada como política de Estado. En su formulación, esta política está contenida en cuatro documentos promulgados desde entonces: a) *Política Educativa hacia el Siglo XXI* (1994), b) *El Centro Educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense* (2008), c) *Educación para una Nueva Ciudadanía* (2015) y d) *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la*

*sociedad* (2016). Los tres primeros documentos presentan una misma fundamentación de principio, sustentada en tres “vertientes filosóficas”: humanismo; b) racionalismo; c) constructivismo. El cuarto documento adiciona a estas estas tres vertientes la del “Paradigma de la Complejidad” (Consejo Superior de Educación, 2016).

Las cuatro políticas tienen como punto de partida y de sustentación conceptual y programática, las diversas declaraciones que en el ámbito de la educación han sido aprobadas por los foros y conferencias mundiales celebrados por la UNESCO, a partir de la **Conferencia Mundial sobre Educación para Todos** (Jomtien, Tailandia, 1990). Estas consisten en un conjunto de declaraciones que, hasta el presente, reiteran en la preocupación por el acceso universal a la educación, al menos hasta el umbral de superación del analfabetismo (terminación de la educación primaria), así como su ampliación a la preescolar y la secundaria.

Según se recalca, en la actualidad, en un mundo cada vez más intensamente determinado por los avances científico/tecnológicos, una productividad basada en estos avances, una realidad mundial de interdependencia, así como nuevas configuraciones de desigualdad social, exclusión, discriminación y vulnerabilización que afectan a diversos sectores sociales, la educación debe ser asumida como un instrumento fundamental para hacer frente y superar todas estas situaciones que vulneran la dignidad humana y que hacen emerger escenarios de agudas desigualdades, inequidad, injusticia social, vulneración de los derechos humanos. (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990; Foro Mundial sobre la Educación (2000 y 2015). Ante ello, es imperativo que los sistemas educativos provean y aseguren una educación de calidad para toda la población, inclusiva, equitativa y con base en el principio de la igualdad de oportunidades: “la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos”. (Foro Mundial sobre la Educación, 2015, p. 7).

En Costa Rica, a la zaga de las orientaciones y directrices propuestas por la UNESCO, la política educativa también asumió como eje de su fundamentación y de su instrumentación pedagógico/didáctica, la educación de calidad en igualdad de oportunidades para toda la población estudiantil del país. Se impulsan acciones para ampliar la cobertura y el acceso en los niveles de la preescolar y la secundaria, a la vez que para reincorporar al sistema a la población joven y adulta que, por razones socioeconómicas o de cualquiera otra índole, no haya podido concluir sus estudios en al menos la trayectoria de la educación básica.

De manera especial, las disposiciones establecidas incluyen dar énfasis a la facilitación de oportunidades de acceso a la mujer, que por distintas razones (maternidad adolescente, trabajo doméstico, carencia familiar de recursos económicos, situaciones de violencia local en la comunidad donde residen y otras), resultan ser las más afectadas, no solo en lo que concierne a las oportunidades de acceso a la educación, sino también en muchos otros diversos ámbitos de la vida en sociedad.

Las políticas educativas promulgadas durante el último cuarto de siglo reiteran de manera sistemática en que, dadas las realidades de limitaciones múltiples que afrontan diversos sectores sociales y poblaciones, la prestación de los servicios educativos ha de llevarse a cabo con base en los principios de la equidad, la igualdad de oportunidades, la inclusión, la solidaridad y el respeto a las diversidades culturales. (Consejo Superior de Educación, 1994; Consejo Superior de Educación, 2008; Ministerio de Educación Pública, 2015).

De ahí que, para dar curso a la facilitación de las condiciones que conduzcan a la verificación de tales principios, se haya dispuesto la creación de programas como, por ejemplo, el de transferencias monetarias condicionadas Avancemos (2008), el Fondo Nacional de Becas

(Fonabe, 1997), el Proyecto MEP-ProEDUCA (dirigido a favorecer la equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo), “Yo me Apunto” (2015, para brindar atención a colegios con altos niveles de exclusión, infraestructura en mal estado, carencia de equipo y materiales didácticos y otros). Otros programas ya existentes desde antiguo, como los de comedores escolares y transporte estudiantil, también han sido fortalecidos con la finalidad de ampliar la cobertura, sobre todo hacia aquellas comunidades y centros educativos que presentan los mayores índices de pobreza y de desigualdad social.

Según señala UNICEF (2008), en muchos países, pese a los esfuerzos realizados por los gobiernos y los sistemas educativos, aún no se ha logrado asegurar el acceso universal y proporcionar una educación de calidad para toda la población estudiantil. UNICEF subraya que los enfoques de las políticas educativas basados en la ampliación de la cobertura resultan ser infructuosos, en la medida que no atiendan a profundidad las problemáticas complejas que representan la desigualdad, la inequidad y la exclusión social. No es suficiente con los esfuerzos que se realizan de manera principal en la universalización de la matrícula. Es preciso que las políticas y los programas de apoyo entiendan, tomen en consideración y asuman la globalidad de los diversos aspectos y factores que intervienen en los procesos educativos y en la prevalencia de situaciones de exclusión y desigualdad que afectan de manera significativa a diversos sectores sociales, poblaciones y comunidades.

No se ha reconocido la complejidad de los obstáculos que impiden el acceso de los niños a la escuela, ni se ha prestado oídos a las inquietudes expresadas por los propios niños acerca de su educación; tampoco se ha construido una cultura de la educación en la que se respete y valore por igual a todos los niños, ni se ha conseguido que los padres y las comunidades locales apoyen la educación, que se adopte un enfoque global de la educación, que se aborden los derechos de los niños en la educación, ni, por último, arraigar escuelas que sean centros acuciosos de acción comunitaria y desarrollo social. (UNICEF, 2008, p. 2).

Esta valoración de UNICEF constituye una llamada de atención crítica e interpela a los sistemas educativos a que asuman la educación en toda su dimensión de complejidad. Resalta aspectos que, siendo fundamentales, no acostumbran aparecer en los informes ministeriales de evaluación del sistema educativo, como tampoco en el seguimiento sobre la educación que realizan de manera periódica otras entidades; en Costa Rica, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). Se trata de aspectos que, por su naturaleza cualitativa, no pueden ser ponderados por medio de los indicadores cuantitativos y tradicionales utilizados por el sistema educativo y esas otras entidades, referidos a tasas de matriculación, aprobación, reprobación, rezago, exclusión, entre los más comunes.

La medición estadística, sobra decirlo, es de importancia fundamental. Ésta representa una dimensión de información valiosa que permite a las instancias de gestión del sistema educativo tomar decisiones en materia de asignación de recursos, atención y mejora de infraestructura, control del desempeño de la administración local de los programas de apoyo económico o asistencia social a la población estudiantil y a las familias, reconocimiento de las diferencias de rendimientos escolares en los centros educativos; en fin, le permite a la gestión superior del sistema educativo contar con un mapa del estado de la cuestión sobre las deficiencias y necesidades existentes por localización geográfica (regiones, provincias, cantones, distritos), a fin de consolidar o bien redireccionar las acciones emprendidas y hacer una mejor gestión de los procesos y cursos de acción desarrollados.

Sin embargo, además de la información que facilitan los indicadores cuantitativos, es necesario contar con indagaciones cualitativas que provean de información en dimensiones de mayor complejidad y con una perspectiva integral de las problemáticas existentes. Las estadísticas disponibles, sobre todo las que ofrece la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC y los informes sobre el estado de la educación que elabora el Programa Estado de la Nación (PEN), muestran una situación en la que, en su comparación por zonas (urbana y rural) y por régimen de prestación de los servicios educativos (público, privado, mixto), la calidad de la educación y los alcances en materia de asegurar igualdad de oportunidades, inclusión y equidad exhiben diferencias importantes entre los distintos centros educativos, poblaciones y comunidades.

Al respecto, iniciativas como la de “Yo me Apunto” vienen a prestar atención a las desigualdades existentes y a promover acciones concertadas entre diversos actores interesados en la calidad y la pertinencia de la educación. Sin embargo, este tipo de acciones requieren de mayores niveles de compromiso y, de manera especial, de una participación genuina por parte de los actores locales, sobre todo las familias y las propias comunidades estudiantiles. No parece ser apropiada, por infructuosa y carente de eficacia contextual, la norma según la cual se da por descontado que las propuestas diseñadas en las oficinas centrales especializadas del sistema educativo son las que deben ser puestas en marcha y las únicas que pueden venir a resolver los problemas, sin necesidad de realizar mayores consultas ni otorgar espacios para que las poblaciones afectadas puedan expresar también sus propias valoraciones, puntos de vista y recomendaciones.

Las cuestiones relevadas por UNICEF interpelan a fondo finalidades declaradas en las políticas educativas, tales como las de igualdad de oportunidades, equidad, inclusión, así como las de pertinencia y calidad de la educación. Finalidades que no se lograrán cumplir, en el tanto, por ejemplo, los programas de apoyo creados para extenderlas a los sectores sociales y poblaciones con limitaciones de acceso y permanencia en el sistema educativo estén basados en protocolos de aplicación estandarizada. Las posibilidades y condiciones (institucionales, económicas, sociales y culturales) de acceso y de vinculación con los servicios públicos no son las mismas para todos los sectores sociales y las diferentes poblaciones y comunidades. Varían de manera significativa de una zona a otra y entre las diferentes regiones geográficas.

Es recurrente en la política educativa costarricense, la referencia a la necesidad de realizar los mayores esfuerzos institucionales para brindar educación pertinente y de calidad a toda la población. De por medio está el desafío por hacer que la educación se constituya en la herramienta facilitadora de acceso al empleo, requisito indispensable para impulsar la mejora de las condiciones de vida y el bienestar social, tanto a escala individual como de la sociedad en general. No obstante, lo mismo en este aspecto que en el caso de los conceptos de equidad, inclusión, igualdad de oportunidades y de respeto a la diversidad cultural, las acepciones asignadas también remiten, en general, a una proyección programática de la educación fundamentalmente de índole instrumental.

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

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

### Referencias bibliográficas

Adorno, Theodor W. (1998). *Educación para la emancipación*. Madrid: Ediciones Morata S. L.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

Arendt, Hannah. (1995). *De la historia a la acción*. Barcelona: Paidós.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

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

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

Consejo Superior de Educación. (2016). *La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*. San José: Ministerio de Educación Pública. Recuperado de:

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

Foro Mundial sobre la Educación. (2000). *Informe final*. París: UNESCO. Recuperado de: [http://iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Lectura%2017\\_disc.Dakar.pdf](http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%2017_disc.Dakar.pdf)

Foro Mundial sobre la Educación. (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://agoradeeducacion.com/doc/wp-content/uploads/2018/09/UNESCO-2015-Declaración-de-Incheon-y-Marco-de-Acción-para-el-ODS-4.pdf>