

V Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica

2005



Coordinación general:
Dra. Leda M. Muñoz

Revisión de contenido:
Leda M. Muñoz
Rodolfo Osorio
Manuel Barahona
Silvia Freañ
Xinia Miranda

Diseño y diagramación:
Licda. María de los Ángeles Quirós Porras

Corrección filológica y pruebas:
Licda. Rocío Monge

Fotografías:
UNICEF y Denis Castro Incera

Portada: Mural *Pueblito*, mosaico. Karla Mata Z.
Marzo 2003.
Fotografía Denis Castro

Contenidos

Presentación	9
Introducción	11
Agradecimientos	13
Siglas y acrónimos	15
Colaboradores	17

SECCIÓN I

PROGRAMA GENERAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.....	19
---	----

Capítulo 1

Lento avance en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia ..	20
--	----

Situación demográfica de la niñez y la adolescencia en Costa Rica	21
---	----

Salud de la niñez y la adolescencia	23
---	----

Acciones de protección especial: desempeño del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	31
---	----

Bibliografía	33
--------------------	----

Capítulo 2

La ciudadanía demanda el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.....	34
--	----

Informe de la Defensoría de los Habitantes de la República.....	35
---	----

Introducción	35
--------------------	----

Acciones de defensa: recepción, procesamiento de denuncias, consultas y quejas	36
--	----

Las consultas	36
---------------------	----

Las quejas	37
------------------	----

1. Quejas de atención inmediata	37
---------------------------------------	----

2. Quejas por procedimientos formales	38
Temas relevantes de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia	41
Las manifestaciones de inequidad y exclusión en el sistema educativo	45
Introducción	45
La Educación desde un abordaje de derechos humanos	46
a. El derecho a la educación en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional	46
La educación es un derecho humano y fundamental	47
La educación es un derecho de libertad	47
La educación no es un servicio público	48
b. La educación es un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia	48
c. De los fines y objetivos del derecho a la educación	49
Cuando la gratuidad de la educación se topa con la obligatoriedad de la cuotas “voluntarias” ..	51
El PNOEJ: una historia de exclusión de nuestros adolescentes que se repite	52
El calendario escolar se constituye en una limitación para acceder a la educación superior	54
El disfrute del derecho a la educación visto desde la óptica de las escuelas unidocentes	55
La segregación, exclusión e inequidad se evidencian a partir de los indicadores educativos	56
• Matrícula	56
• Cobertura	56
• Deserción	57
• Repitencia	57
• Educación privada – educación pública	57
• Infraestructura y personal docente	58
Conclusiones y recomendaciones	58
Capítulo 3	
Una mirada externa al desempeño del país en la protección y defensa de la infancia y la adolescencia	60
Informe del Comité Internacional de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas	61
Reflexiones Sección I	65

SECCIÓN II

TEMAS DE REFLEXIÓN: LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN COSTA RICA.....	69
Capítulo 4	
Ninguna persona adolescente fuera de las aulas: la universalización de la educación secundaria en Costa Rica	70
Introducción	71
Caracterización de la educación secundaria costarricense	74
Educación formal	74
Educación no formal	79
La oferta del Ministerio de Educación Pública	79
La oferta del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA): Programas de Formación Profesional	83
Calidad de la educación secundaria: factores que se destacan en su valoración y comportamiento de los indicadores de cobertura, calidad y pertinencia	86
Repensar la secundaria: conceptos y propuestas surgidas del debate internacional	90
La identidad de la educación secundaria	90
Atención a la diversidad: un reto para la pertinencia y la calidad de la educación secundaria	96
Relaciones con el mundo del trabajo y especialización del currículo	97
Contenidos curriculares de la escuela secundaria	99
Métodos de enseñanza y sistemas de apoyo a la docencia	101
El fracaso escolar y los sistemas de evaluación y monitoreo de los aprendizajes	104
Alternativas para la gestión de la educación secundaria	107
El costo de la universalización de la educación secundaria en Costa Rica. 2007- 2016	111
Componentes de la proyección	111
La proyección de las cohortes de estudiantes	114
La proyección de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas	115
El balance del financiamiento factible de las metas	115
Antecedentes para la proyección	117
Las brechas regionales y el Índice de Rezago Educativo	117
El comportamiento de la eficiencia interna	120
La cobertura del sistema educativo	120

Análisis prospectivo del período 2007-2016	121
Los costos unitarios	121
El costo de la universalización	122
Orientaciones estratégicas para transformación de la secundaria y lineamientos para la acción	126
Bibliografía	128
ANEXO 1: Reseña histórica de la secundaria en Costa Rica	133
ANEXO 2: Comportamiento de la matrícula en el sistema educativo formal y no formal	136
Capítulo 5	
Educación y derechos: miradas y expresiones de las y los adolescentes.....	138
Introducción	139
Educación y derechos	139
¿Educación para qué?	140
La educación: un derecho de todas y de todos	146
La deserción escolar y el incumplimiento de los derechos	151
Las necesidades en el proceso educativo	155
Expectativas e intereses	159
Retroalimentando lo expresado por las y los adolescentes	162
Aspectos conceptuales sobre educación: discurso y práctica	162
Educación, derechos y desarrollo	163
Situación particular del mundo urbano y rural	165
Conclusiones y recomendaciones	168
Bibliografía	171
ANEXO 1: Proceso y metodología del trabajo desarrollado	172
Reflexiones Sección II	174

SECCIÓN III

LA INSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	175
---	-----

Capítulo 6

El proceso de reforma institucional del PANI 2003-2005	176
--	-----

Antecedentes y consolidación de un proceso	177
Antecedentes	177
Los primeros intentos	178
Descripción de la propuesta aprobada por MIDEPLAN	180
Ejes estratégicos	183

La propuesta de reforma institucional aprobada	185
El nuevo modelo de protección integral	185
Apoyo a la desconcentración de servicios y fortalecimiento del nivel regional y local	187
Nueva plataforma de servicios para las oficinas locales	189
Propuesta de plataforma de servicios	190
Avances en la nueva plataforma de servicios	192
Elaboración de diagnósticos cantonales identificando factores de riesgo, factores protectores y estilos de vida saludables en las comunidades	192
Participación de funcionarios y funcionarias en el proceso	194

Primeros resultados de la Reforma institucional	195
---	-----

Limitaciones, obstáculos y desafíos	199
Elementos y actores estratégicos del proceso: impulsores, aliados e inhibidores	199
Una mirada al doble rol del PANI como institución rectora e institución ejecutora	201
Identificación de limitaciones y obstáculos en el proceso de la reforma institucional	202
El PANI y los desafíos de la protección integral	203

Bibliografía	206
--------------------	-----

Capítulo 7

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPI) . . . 176

Introducción	211
Estructura y entorno del SNPI	213
Arquitectura o diseño institucional	213
El Estado y la participación ciudadana como contexto	218
Balance del funcionamiento del SNPI: una construcción inacabada	222
El SNPI realmente existente	222
Un esfuerzo continuo: la política de niñez y adolescencia	227
Financiamiento del SNPI	232
Inversión social pública: la participación de la población menor de 18 años	233
Ejecución presupuestaria del PANI en programas concernientes al SNPI	234
El Fondo para la niñez y la adolescencia	236
A modo de balance: algunas conclusiones y recomendaciones	237
La dinámica del SNPI: aspectos jurídicos y normativos	238
El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: la representación	238
El Sistema Nacional de Protección como sistema	241
El nivel local del SNPI: las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares en el marco de sistemas locales de protección	242
Educación y trabajo infantil y adolescente 1995-2004: un ejemplo del potencial del SNPI y del efecto de las políticas públicas	245
Pérez Zeledón: una experiencia precursora de protección comunitaria de los derechos de la niñez y la adolescencia por medio de la organización del SNPI en el nivel local	250
De cara al futuro: lecciones aprendidas y desafíos pendientes	254
Bibliografía	257
Reflexiones Sección III	259
Anexos estadísticos	261

Presentación

Transformar el marco ético, filosófico, político y jurídico de la Convención de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) y del Código de la Niñez y la Adolescencia (Costa Rica, 1998), en parte intrínseca de la cotidianidad de nuestra sociedad y de nuestra cultura e identidad, es una tarea ardua y sostenida que, aunque avanza gradualmente, tiene aún un largo camino pendiente.

La Universidad de Costa Rica, mediante la actividad sustantiva de Acción Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, comprometidos históricamente con este tema, vienen desarrollando numerosos proyectos y variadas acciones que procuran impulsar esta tarea desde sus muy diversas aristas, aplicaciones y alcances.

El quinto ESTADO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN COSTA RICA, EDNA, es parte de ese esfuerzo, en momentos en que la humanidad necesita de oportunidades para fortalecer su esperanza en sí misma. Confiamos en que, en la diaria construcción del país, en la que todos y todas participamos con distintas visiones y motivaciones –consciente o inconscientemente–, sepamos incluir, con claridad y firmeza, a las personas más jóvenes, como parte de nuestra realidad y nuestros sueños.

Yamileth González García
Rectora
Universidad de Costa Rica

Cristian Munduate
Representante
UNICEF-Costa Rica

María Pérez Yglesias
Vicerrectora de Acción Social
Universidad de Costa Rica

Introducción

El quinto informe sobre el ESTADO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA en Costa Rica, EDNA, tiene como objetivo general darle seguimiento a la ruta por la que avanza el país en materia de derechos de los niños, las niñas y adolescentes (NNA). Más que enumerar logros y rezagos, más que sumar o restar víctimas, se pretende ofrecer información confiable y pertinente, que facilite conocer la realidad que experimenta esta población en relación con sus derechos, y analizar opciones para que tengan completa vigencia.

Esa interpretación, individual y colectiva, pública y privada, de la realidad, podría generar el estímulo requerido para concretar las acciones necesarias para acortar la distancia entre la realidad y los enunciados.

En esta quinta edición, se han introducido cambios importantes al informe, tanto en su forma como en su contenido, con el fin de mejorar este instrumento de monitoreo y visibilización. De manera casi experimental, hemos abierto un necesario espacio para darle cabida a la participación directa de las personas jóvenes dentro del informe, de forma tal que puedan plantear, a la sociedad, su propia valoración de los avances o los retrocesos del país en materia de cumplimiento de sus derechos.

De cara a los nuevos tiempos que demandan formas más expeditas de comunicación y un aprovechamiento oportuno de las nuevas tecnologías, presentamos, una versión digital del documento y agregamos, por primera vez, un resumen ejecutivo impreso para facilitar un primer y general acercamiento al informe.

Esta quinta edición se encontrará disponible también en línea en los sitios web del PRIDENA y de UNICEF Costa Rica.

Esperamos, además, propiciar espacios de debate y análisis en diferentes regiones del país y con variados grupos de la sociedad, en los que el EDNA sea, a su vez, insumo e instrumento.

Agradecimientos

El EDNA es el producto de un conjunto de mentes y manos trabajando responsablemente para presentar a la comunidad nacional un panorama objetivo y actual del estado de los derechos de los niños, las niñas y jóvenes en Costa Rica. De manera que son muchas las personas a quienes debemos reconocer su aporte e interés.

En primer lugar, un reconocimiento especial a las dos instituciones que promueven y apoyan sostenidamente este esfuerzo por quinta vez: Universidad de Costa Rica y UNICEF-Costa Rica.

A las personas que hacen a las instituciones:

A la señora Representante de UNICEF-Costa Rica, Cristian Munduate, por su apoyo y acompañamiento decidido y lúcido, y a todo su equipo técnico involucrado en el proceso: Rodolfo Osorio, Manuel Barahona, María Elena Montenegro, Silvia Freañ y Xinia Miranda.

A la señora Rectora de la Universidad de Costa Rica, Dra. Yamileth González y a la señora Vicerrectora de Acción Social, Dra. María Pérez, por su compromiso explícito y generoso con este proyecto, y a todo su equipo, en especial a la M.Sc. Rita Meoño, por un apoyo concreto y constante, sin el cual este trabajo no sería posible.

A la señora Directora de la Escuela de Nutrición, M.Sc. Patricia Sedó, por su soporte discreto pero oportuno, y al equipo de apoyo de esa Unidad Académica, en especial a la Licda. Adriana Murillo, al Lic. Manuel Porras y a la Dra. Lilliam Marín-Arias.

Al Programa PRIDENA que alberga al proyecto; a su entusiasta coordinadora, M.Sc. Carmen María Romero, así como a Marcela Zúñiga, por su apoyo logístico continuo.

Al equipo de investigadores que asumieron con entusiasmo este reto.

A Marielos Quirós y a Rocío Monge, por un trabajo cuidadoso y creativo en la diagramación y en la revisión filológica del documento, y por la extraordinaria adaptación a los tiempos y destiempos de su elaboración.

A todas las instituciones y personas que brindaron su colaboración decidida a este esfuerzo. Destaca la colaboración de la Defensoría de los Habitantes, representada por el Defensor de la Niñez, señor Mario Víquez, quien asumió la responsabilidad de elaborar el resumen del informe anual de esta institución, en ese tema en particular.

A los y las jóvenes quienes participaron en la elaboración del capítulo 5, cuyos aportes le dan una dimensión nueva y real a este informe.

*Dra. Leda M. Muñoz
Coordinadora General*

Siglas y acrónimos

ADC	Asociación de Desarrollo Comunal
ATAP	Asistente técnico(a) de atención primaria
BPN	Bajo peso al nacer
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDN	Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
CENAC	Centro Nacional de Cultura
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINDEA	Centros Integrados para la Educación de Jóvenes y Adultos
CMTC	Central del Movimiento de los Trabajadores Costarricenses
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNLM	Comisión Nacional de Lactancia Materna
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CONADECO	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal
CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
COSECODENI	Coordinadora de organizaciones no gubernamentales para el seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño
CT	Comités Tutelares
DNI	Defensa de Niños y Niñas Internacional
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
EDNA	Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica
EDAD	Programa Educación Diversificada a Distancia
ENIG	Encuesta nacional de ingresos y gastos
EPT	Educación para Todos
ESCNNA	Explotación sexual comercial de la niñez y la adolescencia
FODESAF	Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares
GAM	Gran Área Metropolitana
GEDU	Gasto o inversión en educación
GPS	Gasto público social
HAF	Hogares de acogimiento familiar
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IIFE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMC	Índice de masa corporal
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres

INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPEC	Institutos Profesionales de Educación Comunitaria
IRE	Índice de Rezago Educativo
JP	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
LFE	Ley Fundamental de Educación
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MEP	Ministerio de Educación Pública
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCEDENA	Observatorio Cantonal de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
PAO	Plan Anual Operativo
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PNOEJ	Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIDENA	Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia
PRRC	Análisis Producción-Recurso-Rendimiento-Costo
RAC	Resolución alterna de conflictos
SILDNA	Sistema de Información Local sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia
SILOR	Servicios Integrados Locales de Rehabilitación
SNPI	Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
SLP	Sistema Local de Protección de la Niñez y la Adolescencia
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPRIN	Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez
UTRA	Universidad para el Trabajo

Colaboradores

SECCIÓN I

CAPÍTULO 1

Coordinación y edición: Leda M. Muñoz

Investigación: Leda M. Muñoz
Doris Sosa
Lilliam Marín-Arias

CAPÍTULO 2

Contribución: Mario Alberto Víquez / Defensoría
de los Habitantes de la República

CAPÍTULO 3

Edición y resumen: Leda M. Muñoz

REFLEXIONES SECCIÓN I

Leda M. Muñoz

SECCIÓN II

CAPÍTULO 4

Coordinación y edición: Manuel Barahona
Yolanda Rojas

Investigación: Francisco Esquivel
Ileana Contreras
Manuel Barahona
Yolanda Rojas

Grupo consultor: Leda M. Muñoz
Cristian Munduate
Rodolfo Osorio

CAPÍTULO 5

Investigación: Marisol Gutiérrez
Nancy Piedra

REFLEXIONES SECCIÓN II Manuel Barahona

SECCIÓN III

CAPÍTULO 6

Coordinación y edición: Carmen María Romero

Investigación: Carmen María Romero

Aporte especial: Ólman Villareal Guzmán
Jorge A. Barrientos Quirós

CAPÍTULO 7

Coordinación: Rodolfo Osorio

Edición: Rodolfo Osorio
Silvia Freañ
Manuel Barahona

Investigación Rafael Arias
Manuel Barahona
María Amalia Chavez
Silvia Freañ
Roxana Gómez
Silvia Lara
Rodolfo Osorio
Pilar Ramos

Aporte especial: Juan Antonio Vargas

REFLEXIONES SECCIÓN III Rodolfo Osorio



SECCIÓN I

**Panorama general de la niñez y
la adolescencia en Costa Rica**

1



**Lento avance en el cumplimiento
de los derechos de la niñez y la
adolescencia**

Situación demográfica de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

A mediados del año 2005 la población de Costa Rica se estimó en 4.3 millones de habitantes según las proyecciones nacionales, y de la cual, aproximadamente, un millón quinientos mil correspondió a menores de edad, lo que representa un poco más de la tercera parte de la población nacional. (Cuadro A1, anexo estadístico).

Las características demográficas de este grupo son muy disímiles y han cambiado de manera importante en los últimos años. En el gráfico 1 se muestra la pirámide de la población para el año 2005.

En primer lugar, es pertinente señalar que el descenso de la natalidad produce una población menor de edad cada vez más reducida. En el gráfico 1 se observa la reducción que se viene dando en los últimos 20 años.

Este es un fenómeno que varía internamente en el país, pues en las provincias del centro del territorio nacional se produce más rápidamente que en aquellas que se encuentran en la periferia. Puede notarse, en el Gráfico 2, que San José y Heredia muestran la proporción más baja de personas menores de 20 años, y provincias como Puntarenas y Limón, los valores más altos.

Del año 2000 al 2005, el número anual de nacimientos pasó de 80 mil a 71.5 mil en esos cinco años (Cuadro A4, Anexo Estadístico). La tercera parte de estos nacimientos se dieron en la provincia de San José, seguidos por cerca de un 20% en Alajuela y un 11% en Limón, no obstante, es muy probable que muchos de los nacimientos, los cuales se originaron

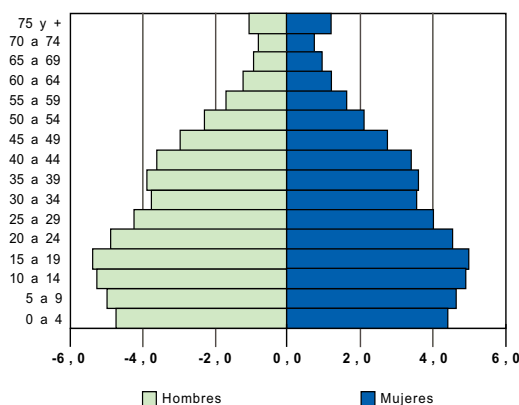
en San José correspondan, en realidad, a familias que residen en las otras provincias, pues son pocos los que luego permanecen en la provincia de San José, como se observa en Gráfico 2. Esto es coherente con el hecho de tener una concentración de hospitales nacionales en el Gran Área Metropolitana (GAM).

Un aspecto importante por resaltar es que los nacimientos de madres costarricenses son los que mantienen un descenso sostenido en el período, aunque los nacimientos de madres extranjeras persisten entre doce y trece mil al año (Gráfico 3).

Estos nacimientos de madres extranjeras representaban, en el año 2000, el 15,5% de los nacimientos totales; en el 2005 el porcentaje se incrementó al 18,2% del total. (Cuadro A5, Anexo Estadístico). Un aspecto importante es que esta situación no se produce de igual manera en todo el país, sino que hay cantones en los que llega a representar hasta el 53% como ocurre en el cantón de Los Chiles, o el 38% en el cantón de Garabito, tal y como puede observarse en el Gráfico 4.

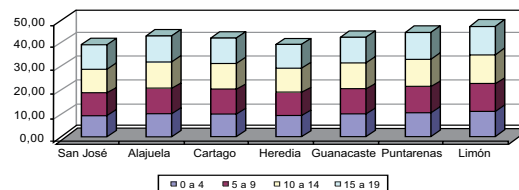
Esto permite proyectar que, a pesar de que las mujeres costarricenses continúan controlando su fecundidad, el número de personas menores de edad se irá reduciendo pero en forma paulatina y lenta, gracias al aporte que

Gráfico 1
Costa Rica: Distribución relativa de la población por sexo y edad, 2005



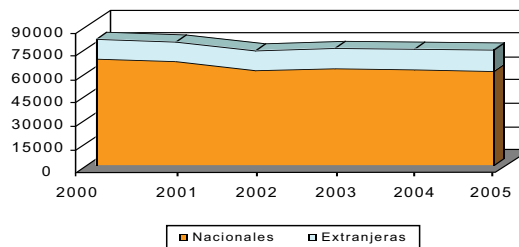
Fuente: INEC - CCP. Proyección de la población 2000 - 2100. Datos en línea.

Gráfico 2
Costa Rica: Distribución relativa de la población menor 20 años, 2005



Fuente: INEC - CCP. Proyección de la población 2000 - 2100. Datos en línea.

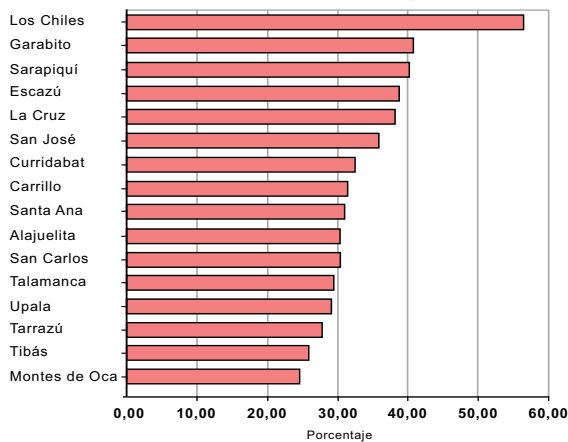
Gráfico 3
Costa Rica: Distribución de los nacimientos según nacionalidad de la madre, 2000-2005



Fuente: INEC - CCP. Estadística Vital 2000 - 2005. Datos en línea.

Gráfico 4

Costa Rica: Cantones con un 25% o más de nacimientos de madres extranjeras, 2005



Fuente: INEC - CCP. Estadística Vital 2000 - 2005. Datos en línea.

hace la inmigración, lo cual permitirá un envejecimiento de la población menos dramático de lo que se esperaba.

Otro aspecto muy importante de mencionar al tratar el tema de la natalidad es el que se refiere a la fecundidad en niñas y en adolescentes. Cerca del 10% de los nacimientos que ocurren en el país se producen en madres menores de edad, esto significa cerca de 7000 nacimientos, de los cuales quinientos de ellos tienen una madre menor de 15 años. Estos datos muestran una leve disminución en los últimos cinco años, pues se ha

pasado de 7600, en el año 2000, a 7000 en el 2005. Si bien, no deberían darse nacimientos en niñas menores de 12 años, debe señalarse que estos, según lo establece el Código de la niñez y la adolescencia (CNA), son clasificados como violaciones.

Este es un fenómeno muy importante de analizar pues, al igual que con las otras características demográficas analizadas, se dan grandes diferencias en el nivel cantonal. Así, hay cantones en las provincias de la periferia: Guanacaste, Puntarenas y Limón, donde estos porcentajes sobrepasan el 15% del total de nacimientos (Cuadro A7, Anexo Estadístico).

Este es un problema social muy importante de abordar, pues estas niñas ven transformadas sus vidas a edades muy tempranas y, en la mayoría de los casos, no llegan a concluir sus estudios ni logran alcanzar sus aspiraciones. Por otra parte, el problema de salud que se produce es además muy serio, pues estas niñas no han logrado formar sus cuerpos para llegar a la maternidad y, en muchos casos, se incrementa la mortalidad materna e infantil e, incluso, cuando no se produce un aborto también se puede afectar la salud reproductiva de la niña. De hecho, el porcentaje de partos

normales, es decir, sin complicaciones, es menor en este grupo etario que en las mujeres de mayor edad, mientras que el porcentaje de personas recién nacidas con bajo peso o con peso insuficiente es mayor en el caso de la población menor de edad que en el resto de las mujeres.

En lo que se refiere a la mortalidad infantil, Costa Rica ha logrado mantener los buenos niveles de salud que se alcanzaron desde hace 30 años; su nivel ha continuado descendiendo y la mayoría de los niños que nacen en el país logran sobrevivir.

La mortalidad infantil se subdivide en mortalidad neonatal (menores de un mes) y postneonatal (de uno a once meses de edad) y se espera que al reducirse la mortalidad infantil, la reducción se produzca principalmente en la mortalidad postneonatal, pues los niños o las niñas que mueren en el primer mes de vida son, generalmente, debido a causas endógenas (propias de la madre, del periodo prenatal o congénitas) que son muy difíciles de reducir. Por tanto, cuanto mayor sea la proporción de defunciones en menores de un mes, menor es la proporción que muere después del primer mes de vida; muertes que, en la mayoría de los casos, se deben a enfermedades del medio ambiente.

En Costa Rica, la mortalidad infantil se redujo de 10,2 por mil nacimientos, en el año 2000 a 9,2 en el año 2004, y luego se observa un leve incremento a 9,8 en el 2005. La proporción de defunciones neonatales pasó de 69%, en el 2000, a 73%, en el 2005, lo que permite concluir que hubo una reducción de la mortalidad infantil pero, particularmente, en la mortalidad postneonatal. Aspecto que resulta muy positivo pues se está reduciendo la mortalidad por causas que son evitables.

En el año 2000, se produjeron 1258 defunciones de menores de 18 años, y para el 2004 ese número se redujo a 1078 y, en el 2005, volvió a incrementarse levemente a 1145. En el Cuadro A11, del Anexo Estadístico, se muestra la evolución de la mortalidad por grandes grupos

de causas y edades. En los menores de un año se observa una reducción significativa en las muertes por diarreas y por enfermedades respiratorias crónicas. Un componente particularmente importante en esta edad corresponde a las defunciones por enfermedades congénitas y perinatales.

En los infantes de 1 a 6 años son relevantes las muertes por orígenes congénitos y las muertes por accidentes. La primera de estas causas se reduce en el período de análisis, pero la segunda cobra mayor importancia. En los niños y las niñas en edad escolar, los tres principales motivos de muerte son los accidentes de tránsito, los otros tipos de accidentes y las muertes por algún caso de cáncer, situaciones que se mantienen semejantes en los cinco años de estudio.

Finalmente, en las y los jóvenes de 13 a 17 años, los accidentes de tránsito, los otros accidentes y los diferentes tipos de cáncer son, también, las causas más importantes de defunciones. Sin embargo, es importante llamar la atención por el número de suicidios y homicidios que cobran la vida de estas personas. En el año 2000, hubo 16 suicidios en este grupo de edad; en el 2005 hubo 20 suicidios en total y uno de ellos ocurrió en una persona de 7 a 12 años de edad. Los homicidios pasan de 20 a 36 en el periodo de estudio en todos los grupos de edad. Estas causas de mortalidad (accidentes y suicidios) son, en su mayoría, prevenibles y deben ser objeto de intervención por las instituciones competentes, así como por parte de las familias y las comunidades.

Salud de la niñez y la adolescencia

En la última década, Costa Rica ha experimentado una leve disminución en el número de nacimientos como parte de su transición demográfica, con lo que ha alcanzado totales similares a los de finales de la década de los años setenta y principio de los ochenta. No obstante, esta situación no se observa al analizar el porcentaje que

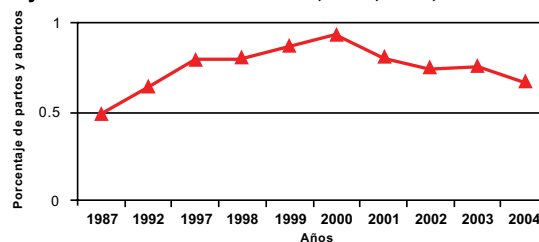
representa del total los nacimientos ocurridos en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en el grupo de edad de 10 a 19 años, cuya cifra se mantiene e, incluso, hay una tendencia al aumento (Cuadro B1, Anexo Estadístico).

Asimismo, al separar por grupos de edades los partos y los abortos ocurridos en los últimos quinquenios en los hospitales nacionales de la CCSS, se observa que existe un porcentaje pequeño, pero importante, de casos que suceden en mujeres con edades entre 10 y 14 años; porcentaje que tiene una contribución variable en los últimos años, pues se tuvo un máximo de 0,93% en el año 2000, mientras que, en el 2004, el porcentaje fue similar al observado durante el primer quinquenio de la década de los años noventa, del 0,66% (Gráfico 5) (Cuadro B2, Anexo Estadístico).

Por otro lado, el porcentaje de partos y abortos en todo el grupo de jóvenes menores de 20 años ha mostrado una tendencia al alza, pues se pasó de un 18,81% de todos los nacimientos en el año 1997 a un 20,01% en el año 2004. Es decir, uno de cada cinco infantes que nacieron o fueron abortados en el país, tenían una madre ya sea menor de edad o muy joven, lo que demuestra la necesidad de intensificar las campañas de educación sexual para fomentar una vida sexual segura y evitar complicaciones obstétricas a tan temprana edad (Gráfico 6) (Cuadro B2, Anexo Estadístico).

La adolescencia representa un período del desarrollo fisiológico de grandes demandas y la ocurrencia de un embarazo incide negativamente en este proceso, dado que eleva el riesgo de complicaciones tanto para la madre (complicaciones en el parto) como para el niño o la niña (aumenta el riesgo de infantes con bajo peso al nacer). Al valorar lo anterior en las estadísticas de salud, se observa que Costa Rica no es la

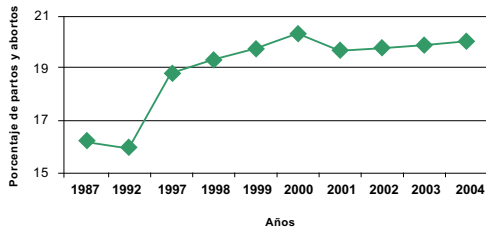
Gráfico 5
Costa Rica: Porcentaje de partos y abortos en niñas y adolescentes de 10-14 años, 1987, 1992, 1997-2004



Fuente: CCSS, Departamento de Estadística de Salud.

Gráfico 6

Costa Rica: Porcentaje de partos y abortos en adolescentes de 15-19 años, 1987, 1992, 1997-2004



Fuente: CCSS, Departamento de Estadística de Salud.

excepción, pues de los nacimientos ocurridos en los últimos 6 años en hospitales nacionales, entre el 31 y el 45% de los nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años y más del 33% de los nacimientos ocurridos en adolescentes de 15 a 19 años, y presentaron bajo (menos de 2.500g) o insuficiente peso (2.550-2.999g) al nacer (Cuadro B3, Anexo Estadístico), lo que contrasta con el promedio nacional, que se encuentra entre 6,7 y el 7% para los nacimientos de bajo peso, y entre el 26 y 28% para los nacimientos de peso insuficiente en ese mismo período. Los estudios demuestran que las personas recién nacidas con bajo peso tienen más probabilidades de morir en los primeros meses de edad. Asimismo, esta población corre un mayor riesgo de padecer, posteriormente, varias enfermedades, incluida la diabetes y diversas cardiopatías.

El peso al nacer no sólo es un buen indicador del estado de salud y la nutrición de la madre sino, también, de las probabilidades de supervivencia, crecimiento, desarrollo psicosocial y salud a largo plazo de la persona recién nacida.

Es importante señalar que casi la totalidad de los partos que han ocurrido en mujeres menores de 18 años han sido realizados en centros hospitalarios, siendo atendidos especialmente por enfermeras obstetras (Cuadro B4, Anexo Estadístico).

Por otra parte, al valorar los egresos hospitalarios, una de las categorías que presenta el mayor número de casos, es la relacionada con el embarazo, parto y puerperio (Cuadro B5, Anexo Estadístico). El embarazo se caracteriza por ser un período en el cual se presenta una serie de cambios tanto psicosociales como físicos y endocrinos en el cuerpo de la mujer, lo que conlleva a que, en ocasiones, se dé, a lo largo de la gestación, una serie de complicaciones que ponen en riesgo tanto la vida del feto

como la de la madre; riesgo que aumenta si esa madre es una adolescente. Estas complicaciones van desde simples molestias hasta enfermedades serias que requieren de intervención médica rápida y oportuna.

En este sentido, para los años 2000 al 2003 se observa que la cifra de egresos hospitalarios por embarazos terminados en aborto, en población femenina menor de 18 años, presenta un número similar de casos. Asimismo, para este período existe un número considerable de egresos hospitalarios en adolescentes menores de 15 años, quienes han experimentado, a tan temprana edad, la maternidad; existen inclusive casos de niñas de 11 años (Cuadro B5, Anexo Estadístico).

Por otro lado, los datos indican que la niñez y la adolescencia no están exentas de presentar infecciones de transmisión sexual (Cuadro B6, Anexo Estadístico). Por ejemplo, la infección que presentó el mayor número de egresos hospitalarios entre los años 2000 y 2003 fue la sífilis congénita, siendo los niños y las niñas menores de 1 año quienes presentan la mayoría de casos, probablemente debido a una transmisión madre-feto. Es relevante estudiar más a fondo las situaciones de infecciones de transmisión sexual producidas por gonococos y tricomonas, así como los casos de infecciones por granuloma venéreo que se presenta durante la niñez y la adolescencia pues, al ser infecciones que solo se transmiten por vía sexual, surge la posibilidad de que estos niños o estas niñas sean víctimas de abuso sexual. Asimismo, un análisis somero de los datos disponibles entre los años 2000 al 2003, muestra que el número de egresos hospitalarios por enfermedades de transmisión sexual en mujeres entre 4 y 17 años se mantiene en los últimos años, y afecta más a las niñas que a los niños (Cuadro B6.1, Cuadro B6.2, Anexo Estadístico).

Se debe revisar el apoyo que efectivamente el país brinda a la población infantil y adolescente en proteger su derecho a completar tanto su desarrollo

fisiológico y emocional, como el intelectual y, en general, su educación, así como a tener acceso a información veraz y oportuna que le permita tomar decisiones. Es pertinente gestionar estrategias de promoción de la salud reproductiva y sexual, así como, también, de la prevención de situaciones de presión social y psicológica por parte de sus compañeros sexuales, esto por cuanto el Código de la Niñez y Adolescencia establece como delito los casos de embarazo en mujeres menores de 12 años. Actualmente, el porcentaje de nacimientos de madres menores de 19 años sobrepasa en mucho al porcentaje de nacimientos cuyos padres son menores a 19 años, lo que debe ser estudiado con cuidado, pues sugiere un patrón de violación de derechos en contra de las niñas en particular. (Cuadro B7, Anexo Estadístico).

En relación con los egresos hospitalarios ocurridos entre el período 2000 al 2003, es preciso señalar que los datos muestran que la enfermedades no tienen límite de edad. En este sentido, el número de egresos ocurridos por tumores en personas menores de 18 años ha sido similar entre los años analizados, en donde el 28% aproximadamente de esos egresos corresponden a tumores malignos (Cuadro B8, Anexo Estadístico).

En la clasificación de enfermedades infecciosas (Cuadro B9, Anexo Estadístico), se encuentra que la mayor causa de egresos en hospitales públicos, en población menor de 18 años, se debe a infecciones intestinales, con un 97% de casos en los años estudiados.

Es de gran importancia resaltar el número de egresos de menores de edad ocurridos bajo la denominación de enfermedades producidas por VIH, en donde la mayoría de los casos se da en población infantil menor de 10 años, lo cual hace suponer que es debido a un contagio por vía materna. No obstante, existen también casos en población adolescente, siendo conveniente investigar el origen de su contagio para identificar si se debe a un

contagio, nuevo o es una complicación del virus que se porta desde tiempo atrás. En general, se observa un aumento en el número de casos bajo esta denominación, pasando de 22 casos en el año 2000, a 36 en el 2003 (Cuadro B9, Anexo Estadístico).

En cuanto a la atención en salud, los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) son los que actualmente brindan los servicios del primer nivel de atención y tienen que cumplir con una serie de programas que ha definido la CCSS para los diferentes grupos de la población. Específicamente, para la población infantil y adolescente, los programas de salud que se brindan son: Atención integral del niño y la niña, y Atención integral del o la adolescente. Las actividades que realicen dichos programas son evaluadas anualmente tanto en términos de la cobertura a la población, como por medio del cumplimiento de las metas definidas en los Compromisos de Gestión.

Es importante también hacer mención al artículo 41 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual señala que todas las personas menores de edad gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado. A su vez, los centros o los servicios públicos de prevención y atención de la salud quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad.

A pesar de lo anterior, se observa que la cobertura de atención a la población infantil y adolescente de nuestro país no responde completamente a este mandato (Cuadros B10 y B11, Anexo Estadístico). En este sentido, el grupo de población que tiene la mejor cobertura corresponde a los niños y las niñas menores de 1 año, en donde más del 75% de esta población ha sido cubierta en los últimos 5 años en las diferentes regiones de salud de la CCSS. No obstante, se observa que la cobertura total en este grupo de edad, ha ido en descenso en los últimos años, pasando de 93,40%, en el 2000, a 88,92%, en el 2004 (Gráfico 7).



En el caso de la población infantil de 1 a 6 años, la cobertura de atención total ha alcanzado el 50% a partir del 2002, sin que exista un ascenso significativo en estos tres últimos años (Cuadro B10, Anexo Estadístico, y Gráfico 7). Es de resaltar que la región de salud Brunca se caracteriza por tener la menor cobertura en los últimos 5 años.

La atención en salud en las edades escolares se ha brindado por medio del escenario escolar, cuya cobertura nacional promedio ronda el 80% y ha mostrado un leve aumento desde el año 2001, excepto para el 2003, en donde se presentó una cobertura promedio del 66,14% de la población escolar (Cuadro B10, Anexo Estadístico).

La población adolescente es la que presenta la menor cobertura de atención total en salud pues, a excepción del año 2001, es de aproximadamente el 30%; se caracteriza la región Huetar Norte como la que presenta la menor cobertura en los últimos años (Cuadro B10, Anexo Estadístico).

Es importante resaltar que en nuestro país las personas, en general, acuden a buscar atención médica solo cuando están enfermas o se presenta algún accidente. Por lo tanto, no existe una cultura de prevención instaurada en la sociedad costarricense, por lo que dificulta tener un control de vida sana en las personas. El problema reside en que esto se aplica también a los niños y las niñas, por lo que no existe un adecuado control de su crecimiento y su desarrollo, a excepción de la población menor de 1 año, para quien la atención es más continua, al tener que cumplir con un esquema de vacunación, lo que permite que sea valorada con mayor frecuencia.

Debe reconocerse que la existencia de programas de atención en salud dirigidos a población escolar y adolescente, no garantizan su acceso. Al no ser programas de asistencia obligatoria, la población no se ha sentido convocada por los centros

de salud para trabajar temas de beneficio para ella, tales como la promoción de la salud, y eso se refleja en la baja cobertura de atención en salud en el nivel nacional.

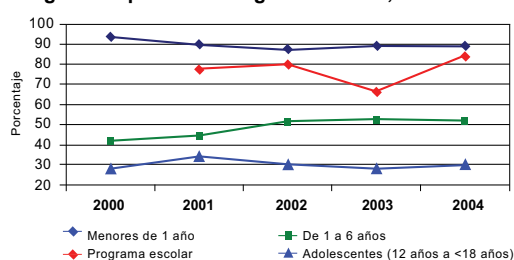
Se deben desarrollar, por lo tanto, nuevas estrategias de acercamiento a este grupo poblacional, pues la niñez y la adolescencia constituyen un grupo que presenta importantes problemas de salud y nutrición (drogadicción, obesidad, etc.) los cuales se deben abordar con prontitud, fomentando la promoción de la salud, favoreciendo el control del crecimiento y desarrollo, al mismo tiempo que se desarrollen hábitos y actitudes asociados con la prevención de enfermedades, particularmente las crónicas. Desde un enfoque de derechos, el de la salud de la niñez y la adolescencia debe incluir las acciones que garanticen, en el presente, las mejores condiciones para el mantenimiento de una vida saludable, así como el establecimiento de las condiciones necesarias para el disfrute de una vida saludable en el futuro.

La cobertura de inmunización en el ámbito nacional también ha experimentado una disminución marcada en los dos últimos años. En este sentido, en el año 2002 se alcanzaron coberturas de inmunización superiores al 91%, siendo las vacunas *difteria-pertusis* (tosferina) tétanos (DPT3) y antipoliomielítica (VOP3) las que obtuvieron la mayor cobertura, con un 94% (Gráfico 8, Cuadro B11, Anexo Estadístico). Sin embargo, esta cobertura sufrió un descenso en el año 2004, pues en el nivel nacional no superó el 90%, siendo del 88% para la vacuna antituberculosa (BCG), DPT3, VOP3, del 89%, para la vacuna de la hepatitis B (VHB3) y el sarampión (SRP) de un 88,2% y 87,5% respectivamente.

La cobertura de inmunización en el ámbito nacional mejoró en algunos puntos porcentuales en el año 2004 en comparación con el año 2003, excepto para la inmunización contra el sarampión, cuya cobertura disminuyó a 87,5%.

Gráfico 7

Costa Rica: Cobertura de atención de niños menores de 1 año, 1 a 6 años, escolares y adolescentes por año, según compromisos de gestión CCSS, 2000-2004



Fuente: Evaluación Compromiso de Gestión 2004, D.C.S.S.

Al analizar en el año 2004, cuáles fueron los cantones del país que presentaron la menor cobertura de inmunización (Cuadro B12, Anexo Estadístico), se observó cómo en algunas provincias son reiterativos los cantones que presentan este problema, tal es el caso de Escazú, Moravia y Curridabat, para la provincia de San José. De igual forma, sucede para los cantones de San Rafael, San Pablo y Belén, en la provincia de Heredia. En la provincia de Alajuela, por su parte, Alfar Ruiz y Upala son los cantones que presentan el problema de la menor cobertura.

En una situación similar se encuentran, en la provincia de Cartago, los cantones de Cartago, Turrialba y Jiménez. En el caso de Guanacaste, los que presentan reiteradamente la menor cobertura de inmunización son La Cruz y Hojanca, aspecto que también se repite en Puntarenas, con Golfito, Puntarenas y Coto Brus. La provincia de Limón no es la excepción, pues los cantones de Siquirres y Guácimo son los que presentan la menor cobertura de inmunización en diferentes vacunas.

Lo anterior puede deberse a dos situaciones, la primera, que más padres estén llevando a sus hijos e hijas a centros privados donde se les aplican las vacunas, y estos datos no son tomados en cuenta en la estadística nacional, y la segunda opción, que los padres no cumplen el esquema de vacunación, ya sea por falta de información o porque no tienen un centro de salud cercano para llevar a sus niños y niñas. El primero de los casos se podría resolver fácilmente si se obliga a los servicios privados a reportar los registros de inmunizaciones de sus pacientes, con lo cual se cubriría un importante vacío del sistema nacional de salud. Esto permitiría valorar mejor el comportamiento de la población y el desempeño del sistema de salud, tanto en el nivel local como en el nacional.

Para el primer semestre de 2005, la información disponible muestra una cobertura en el país superior al 87% en todo

su esquema de vacunación, excepto para la BCG cuya cobertura alcanzó sólo el 78,4%. A pesar de que estos datos son parciales, se puede inferir que la cobertura puede ser mayor que en los años anteriores.

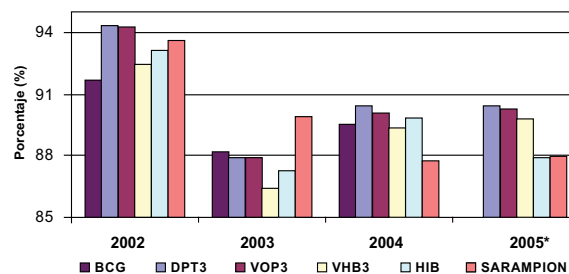
Para asegurar que la vida de cualquier niño comience de una manera saludable, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) recomiendan la lactancia materna de forma exclusiva durante los primeros 6 meses de vida, con la incorporación de alimentos complementarios a partir de esta edad, pero continuando con la lactancia durante los dos primeros años de vida o más.

En este sentido, Costa Rica ha experimentado una mejoría en las últimas décadas, pues se observa un aumento constante en el porcentaje de niños y niñas quienes son alimentados con leche materna. Se pasó de un 93,9%, en el año 1990, a un 96,8%, en el 2002 (Cuadro B13, Anexo Estadístico). Asimismo, existe un alto porcentaje de menores que siguen siendo amamantados después de lo 12 meses de vida (Cuadro B13, Anexo Estadístico), aunque los datos distan mucho aún de apearse a las recomendaciones establecidas por los expertos en el nivel nacional (Comisión Nacional de Lactancia Materna [CNML]) e internacional.

Suponemos que avances sostenidos en los últimos años pueden deberse a las campañas de sensibilización que ha llevado a cabo la Comisión Nacional de Lactancia Materna en pro de una alimentación infantil natural y acorde con la evidencia científica, lo cual ha resultado, a su vez, en la creación de leyes que fomentan una lactancia natural, así como a las acciones que lleven a cabo los centros de maternidad de los hospitales dirigidas a la población en general, acerca de los beneficios de la lactancia materna.

Gráfico 8

Costa Rica: Cobertura de vacunación en el nivel nacional, 2002-2005



* Cobertura para el I semestre 2005.
Fuente: Ministerio de Salud. Indicadores básicos.



Vale la pena resaltar que la alimentación con fórmulas lácteas siempre ha representado un costo adicional para la familia, lo que puede provocar que cada vez sean más los hogares que se decidan por la lactancia materna en lugar de pagar el alto costo de una alimentación artificial.

Debe destacarse que estos avances se dan sin el apoyo que la ley exige a las madres trabajadoras, en términos de contar con facilidades de guarderías y

de espacios apropiados para amamantar a sus hijos e hijas en el lugar de trabajo (Artículo 97 y 100 del Código de Trabajo).

Para el año 2002, el 87,8% de los niños y las niñas tuvo una lactancia exclusiva al nacer y solo un 3,2% de esta población fue alimentado con fórmulas lácteas (Cuadro B14, Anexo Estadístico). A los tres meses de edad, la lactancia materna exclusiva es suministrada solo a un 35,8% de los niños y las niñas; a partir de este momento se observa una disminución en la exclusividad de alimentación por leche materna, lo que coincide con el momento cuando las madres, quienes trabajan fuera de su hogar, deben incorporarse nuevamente a su trabajo, lo que provoca la introducción de una alimentación mixta en esta población. No obstante, es importante resaltar que solo un 15,3% de los niños y las niñas menores de seis meses, llegan a esta edad con una lactancia materna exclusiva.

A pesar de que los conocimientos científicos señalan que el inicio de la ablactación debe ser a partir de los seis meses de vida, en el caso de Costa Rica se observa una tendencia a que ésta se inicie a partir de los 2 meses de edad (24,9% de los niños y las niñas), la cual va en aumento a medida que el niño o

la niña crece, aspecto que ha experimentado el 78,2% de los y las menores de 6 meses (Cuadro B15, Anexo Estadístico).

Por otra parte, cuando se analiza la prevalencia de lactancia materna tomando en cuenta la zona geográfica, se encuentra que la zona urbana ha experimentado un aumento importante, pasando de 92,7%, en el año 1990, a 96,8% en el 2002. Sin embargo, la zona rural no experimenta ese aumento, sino más bien se mantiene la prevalencia entre el 92% y el 95% durante los años sin una tendencia clara (Gráfico 9). Se debe señalar la importancia de actualizar los datos en lactancia materna, para poder conocer la situación vigente en el país.

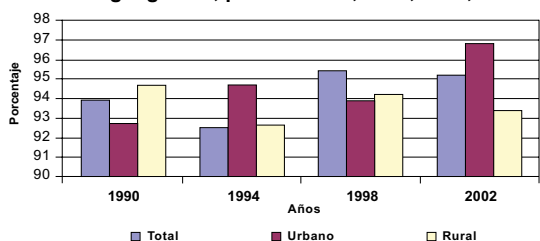
Una adecuada nutrición es primordial para el crecimiento y desarrollo durante la etapa infantil, pues las afectaciones nutricionales que se producen durante este periodo pueden tener repercusiones duraderas para el resto de la vida. Por esta razón, el control periódico de salud constituye el elemento más valioso en la detección precoz de alteraciones nutricionales, ya que permite hacer una evaluación oportuna y adecuada.

En cuanto a la situación nutricional de la población infantil y adolescente costarricense, no existe, a la fecha, datos actualizados que presenten la situación general del país, excepto en la población escolar, que ha sido recientemente evaluada por la CCSS. No obstante, existen estudios llevados a cabo en determinadas áreas geográficas de Costa Rica, que nos pueden servir para tener alguna estimación de la situación actual.

En este sentido, la última Encuesta nacional de nutrición (1996) (Cuadro B16, Anexo Estadístico) mostró que en el nivel nacional, el 2,3% de la población preescolar presentaba desnutrición (severa o moderada), siendo los más afectados los varones (3,7%) y la población infantil en zonas rurales (3,1%). No obstante, los resultados del Estudio en las Comunidades Centinelas, realizado en el año 2000, por el Ministerio de

Gráfico 9

Costa Rica: Prevalencia de lactancia materna según zona geográfica, por año 1990, 1994, 1998, 2002



Fuente: Comisión Nacional de Lactancia Materna; Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Propósito Múltiples del INEC, 2002.

Salud, en San José (Desamparados) y Guanacaste (Nicoya), muestran que la prevalencia de desnutrición en zona rural es del 1,8%, siendo este valor menor al obtenido en 1996, en el nivel nacional.

Asimismo, para el año 1996, el 16,5% de la población escolar del país presentaba desnutrición, siendo esta prevalencia mayor en zona rural (19,4%) que en zona metropolitana (11%) (Cuadro B16, Anexo Estadístico). Según el Censo de talla de escolares de los Ministerios de Salud y Educación de 1997, el 7,4% de los niños y niñas de primer grado presentaron un déficit en talla. Sin embargo, cuando se valoran los resultados de las Comunidades Centinelas, la prevalencia de desnutrición aparece menor y muy similar en zona metropolitana (8,7%) y rural (8,9%) que la encontrada en 1996, siendo los varones quienes presentan la mayor prevalencia de desnutrición en ambas zonas geográficas (Cuadro 16, Anexo Estadístico).

Por otro lado, la Encuesta nacional de salud y nutrición escolar de la CCSS (2002) encuentra una prevalencia de desnutrición (escolares clasificados como delgados según el Índice de masa corporal [IMC]) de 5,9% en niños y 6,4% en niñas (Gráfico 10), con una gran variación geográfica, siendo mayor la prevalencia, para hombres y mujeres, en zonas rurales que urbanas (Gráfico 11). Para ilustrar esta variación geográfica, cabe señalar que mientras que la región de Aguirre, según división del Ministerio de Educación Pública (MEP), presenta una prevalencia de 9,2%, la de Desamparados presenta 3,8% (Gráfico 12).

Los datos disponibles para valorar la prevalencia de desnutrición en la población adolescente son los brindados por las Comunidades Centinelas, siendo la zona rural la que presenta mayor problema con un 7,1% de prevalencia en comparación con la zona metropolitana, que presenta un 5,9% (Cuadro B16, Anexo Estadístico).

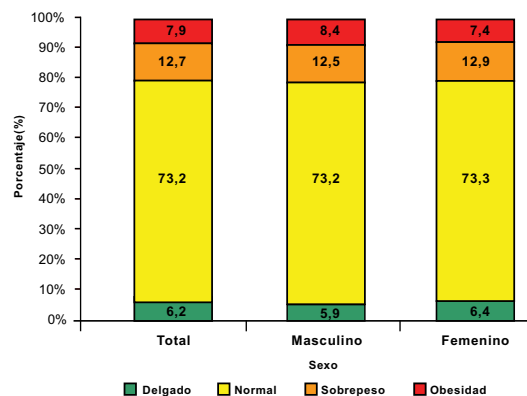
Por otra parte, la elevada prevalencia de sobrepeso y obesidad infantil y adolescente se ha convertido en un grave problema de salud pública en el nivel mundial, y

nuestro país no es la excepción. En este sentido, en el año 1996 la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población preescolar y escolar costarricense fue de un 6,2% y el 14,9% respectivamente, siendo la zona rural la que presentaba una menor prevalencia de sobrepeso y obesidad (Cuadro B18, Anexo Estadístico). Asimismo, estudios más recientes realizados en la Gran Área Metropolitana, muestran que la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población escolar de zona urbana es mayor (36,7%) que la de zona rural (30%), siendo en este caso los varones (36,8%) los que presentan mayor problema (Cuadro B18, Anexo Estadístico). La Encuesta nacional de salud y nutrición escolar de la CCSS, del año 2002, muestra una prevalencia de 20,9% en escolares del sexo masculino y 20,3% en el sexo femenino (Gráfico 10), siendo mayor la prevalencia en residentes de zonas urbanas que rurales (Gráfico 11).

De igual manera, la población adolescente no está exenta de presentar sobrepeso u obesidad, pues se observa que un 22,1% y un 14,8% de la población adolescente metropolitana y rural respectivamente, sufren de esta condición. Según los diferentes estudios realizados recientemente para este grupo de población el problema es mayor (Cuadro B18, Anexo Estadístico, Gráfico 10). Es importante resaltar que de ambas zonas geográficas, la prevalencia de obesidad es mayor en la zona urbana (Cuadro B18, Anexo Estadístico, Gráfico 10).

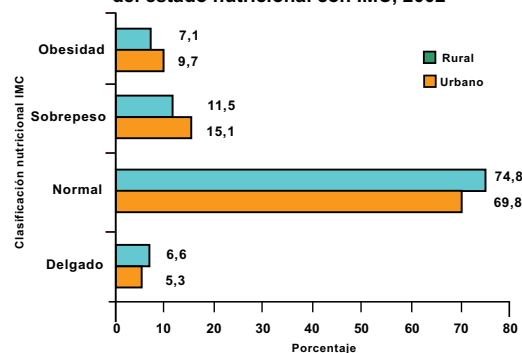
Se ha demostrado que el sobrepeso y la obesidad durante la niñez son factores de

Gráfico 10
Distribución de 25.976 escolares según sexo y la clasificación nutricional con IMC, 2002.



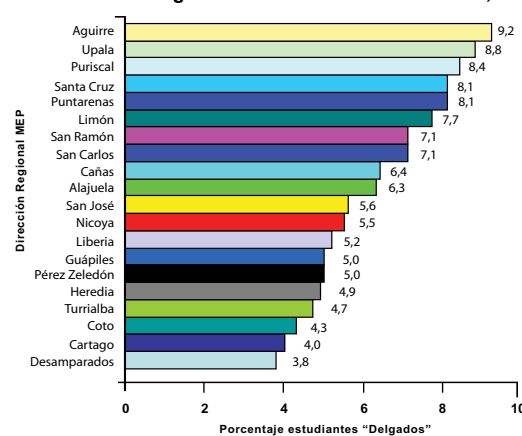
Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, Sección Salud del Niño y la Niña. CCSS, 2002.

Gráfico 11
Costa Rica: Distribución de 25.785 escolares de 7 a 15 años según zona de residencia y clasificación del estado nutricional con IMC, 2002



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, Sección Salud del Niño y la Niña. CCSS, 2002.

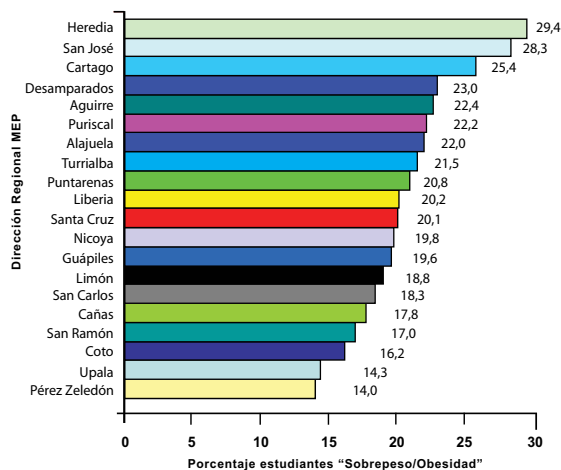
Gráfico 12
Costa Rica: Distribución de 1.640 estudiantes con clasificación nutricional "Delgado" con IMC según Dirección Regional MEP en orden descendente, 2002



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, Sección Salud del Niño y la Niña. CCSS, 2002.

Gráfico 13

Costa Rica: Distribución de 5.399 estudiantes con clasificación nutricional de sobrepeso y obesidad según IMC y Dirección Regional MEP, 2002



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, Sección Salud del Niño y la Niña. CCSS, 2002.

riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas en la adultez, tales como enfermedad cardiovascular, hipertensión y diabetes tipo 2 (Jacoby, 2004). A su vez, el sobrepeso y la obesidad están también asociadas con problemas emocionales, pues los menores con problemas de peso tienden a tener una autoestima mucho más baja debido, en muchos casos, a la discriminación que sufren entre sus compañeros y compañeras.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la CCSS midió niveles de colesterol total, triglicéridos, LDL-colesterol y HDL-colesterol en una muestra representativa de la población escolar y adolescente (7 a 15 años)

y encontró datos preocupantes, en términos de la calidad de vida que esta población podría esperar como adultos y adultas, pues muestran, actualmente, perfiles de lípidos asociados con altos riesgos de desarrollar enfermedades cardiovasculares, patologías que han venido representando un componente creciente de la mortalidad general, según se resume en la Cuadro 1:

Aunque los distintos estudios muestran importantes variaciones en sus estimaciones, debe anotarse que estas se hacen en poblaciones distintas y en diferentes momentos; además, la Encuesta Nacional de Nutrición utiliza como indicador para estimar deficiencia de peso la relación peso-talla, mientras los otros estudios utilizan el Índice de Masa Corporal, por lo que los datos no son realmente comparables. No obstante, independientemente de la metodología, los datos evidencian que el problema tiene una magnitud significativa, y está incrementando en perjuicio de las personas menores de edad, tanto por sus efectos actuales como por los futuros. En resumen, la desnutrición parece afectar más a los grupos de edad escolar en zonas rurales, mientras que la obesidad y el sobrepeso, afecta más a los residentes urbanos, tanto escolares como adolescentes, que a los rurales.

Lo anterior evidencia la necesidad de fomentar en la población infantil y adolescente estilos de vida saludable, donde este grupo etario, por medio de la práctica, conozca la importancia de una alimentación equilibrada. Esto permitiría que niños, niñas, y adolescentes identifiquen que tanto un déficit como un exceso de nutrientes perjudican la salud de las personas.

Cuadro 1

Costa Rica: Porcentaje de la población escolar estudiada con valores de lípidos sanguíneos alterados, CCSS, 2002

Lípidos en circulación	Porcentaje
Triglicéridos elevados	12,0
Colesterol elevado	12,3
HDL disminuidas ^a	9,9
LDL elevadas ^o	13,3

^a conocidas como "colesterol bueno".

^o conocidas como "colesterol malo".

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, Sección de Salud del niño y la niña, CCSS, 2002.

Acciones de protección especial: desempeño del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

El Cuadro 2 resume los servicios ofrecidos en los últimos años por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) a la población de niñez y adolescencia, así como las metas institucionales definidas para cada año.

Los datos muestran mejoras en elementos estructurales y organizacionales incluyendo: aumentos en el número de albergues del PANI, que pasó de 36 a 45, así como en el número de Juntas de Protección, que pasó de 43 a 47 en 3 años, así como en el número de oficinas locales, que pasó de 28 a 41 en el mismo período y, en correspondencia con esto, se da un aumento en el número de plazas disponibles para el PANI. Estas mejoras son, en gran parte, producto del proceso de reforma en que se encuentra la Institución.

En el año 2004, se contabilizaron esfuerzos importantes en capacitación a familias, que no parece repetibles en el año 2005, así como un número significativo de operativos de carácter preventivo o represivo en el ámbito de la explotación sexual comercial de menores de edad (ESCNNA).

Con la excepción del número de cupos subvencionados por el PANI, que ha venido aumentando de 1347 en el año 2003, a 3576 cupos en el año 2005, los servicios ofrecidos, en términos de personas atendidas o cubiertas, no muestran una tendencia sostenida hacia el incremento sino un

comportamiento oscilante y, en algunos casos, más bien se presenta alguna tendencia hacia la disminución. En muchos casos no se alcanzaron las metas propuestas y, en otros, estas se superan, lo cual podría considerarse debido a problemas de planificación o desconocimiento de la demanda posible de los servicios ofrecidos.

En resumen, en términos cuantitativos, el desempeño institucional parece estable para la mayoría de los servicios y los programas. Lamentablemente, se desconoce la demanda real por estos servicios por parte de la población, por lo que no es posible valorar la dimensión de cobertura efectiva que se ofrece.

Es necesario, además, desarrollar indicadores que permitan valorar más cualitativamente el impacto de estos servicios en términos de restablecimiento de los derechos violentados o disminución de los riesgos, según corresponda. Las estadísticas ofrecidas por la institución sólo permiten valorar esto en algunos casos como, por ejemplo, en el caso de personas menores ubicadas en familias por adopción, y de aquellas reincorporadas a su familia biológica, al menos en términos de restablecerles el derecho a vivir en familia.

No obstante, la percepción social es que la cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo viene aumentando en los últimos años, por lo que deben incrementarse los esfuerzos por conocer con más precisión las características de estos grupos vulnerables, su ubicación geográfica y social, y su magnitud, de manera que el PANI pueda ajustar sus programas y servicios en congruencia con la demanda social.

Cuadro 2
Evolución de las metas institucionales y los logros alcanzados por el PANI, 2003-2006

	Año 2003	Meta 2004	Año 2004	Meta 2005	Año 2005*	Meta 2006
Consultas por omisión derechos (Línea 911)	20 877	25 000	14 873	20 000	7 776	15 000
NNA atendidos por violación de sus derechos^a	28 254	25 000	35 590	26 000	29 383	25 000
Atención inmediata	23 055		14 823		9 090	
Atención inmediata	5 803		7 838		2 675	
Atención a víctimas de ESCNNA	222	350	95	450	185	200
Atención a niños en calle	391	750	351	750	351	700
Atención niños inimputables ante la Ley	151	100	0	100	34	100
Cupos subvencionados en HAF	1 369	1 539	1 380	1 719	1 675	1 650
Cupos subvencionados en ONG	1 347	1 700	3 848	1 809	3 576	1 442
Apertura nuevos cupos en HAF	146	150	40	100		40
Atención en Albergues PANI	580		437	500		500
Atención centros diurnos^o	2 971	2 500	2 071	2 000	2 337	2 620
N.º Albergues PANI	36		43		45	
Talleres capacitación en ESCNNA por PANI	193	25	9	25	0	25
Ayuda técnica y servicios de apoyo a niños con discapacidad	71	105	5	150	0	150
N.º Niños ubicados en familias por adopción	157	100	96	100	30	100
N.º Niños reincorporados a sus Familias	998	100	130	100	94	
Capacitación a familias	6 993		12 929	7 000	70	
Programa reinserción educativa madres adolescentes (Ley 7972)				600	96	800
N.º operativos preventivos/ represivos contra ESCNNA	82	70	223	70	80	

	Año 2003	Meta 2004	Año 2004	Meta 2005	Año 2005*	Meta 2006
Residencias juveniles creadas		2	0	2	¿?	
Albergues para adolescentes habilitados	2	2	0	1	0	
N° Juntas de Protección	43		47	50	47	50
N° Oficinas Locales	28		41	40	41	47
N° Plazas PANI	607			782		

Fuente: información tomada de los informes de cumplimiento de las metas y de los Planes Anuales Operativos de los años 2003, 2004, 2005 y 2006, PANI.

1 * Los datos corresponden al primer semestre, algunos son el promedio, y otros son el acumulado, según el dato que se presenta.

2 ^a Para los años 2003, 2004, 2005 y 2006 en el concepto de Consultas por omisión derechos (Línea 911), los datos corresponden a una combinación de datos de las consultas de violación de derechos reportados por las Oficinas Locales de cada una de las regiones del PANI y las consultas por omisión derechos de la Línea 911.

^o Centros diurnos se refiere a servicios de guardería y comedores para menores de 6 años.

Bibliografía

Arjona, N., Chaves, S., Borbón, L. (2002). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Sección Salud del niño y la niña*. Caja Costarricense de Seguro Social. Costa Rica: San José.

Caja Costarricense del Seguro Social. Gerencia Médica, Dirección de Información en Salud, Departamento de Estadística. *Estadísticas Generales año 2004*. Consulta el 10 de mayo 2006 de <http://www.ccss.sa.cr/germed/dis/diess/diess.htm>

Jacoby, E. (2004). *The obesity epidemic in the Americas: making healthy choices the easiest choices*. Rev Panam. Salud Pública 15(4): 278-284.

Ministerio de Salud; Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud. (1996). *Encuesta Nacional de Nutrición. Fascículo 1: Antropometría*. Costa Rica: San José.

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública (1997). *Censo Nacional de talla de escolares de primer grado*. Costa Rica: San José.

Organización Panamericana de Salud, Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social. (2002). *Indicadores básicos: situación de salud en Costa Rica 2003*. Costa Rica: San José.

Organización Panamericana de Salud, Ministerio de Salud. (2003). *Situación alimentaria y nutricional de Costa Rica*. Costa Rica: San José.

Organización Panamericana de Salud, Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social. (2004). *Indicadores básicos: situación de salud en Costa Rica 2003*. Costa Rica: San José.

Organización Panamericana de Salud, Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social. (2004). *Indicadores básicos: situación de salud en Costa Rica 2003*. Costa Rica: San José.

Organización Panamericana de Salud, Ministerio de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social. (2005). *Indicadores básicos: situación de salud en Costa Rica 2004*. Costa Rica: San José.

2



La ciudadanía demanda el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia

Informe de la Defensoría de los Habitantes de la República*

Introducción

La Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) estableció, formalmente en 1998, una Dirección de Niñez y Adolescencia, como área específica para velar por los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Con esta iniciativa, la Institución retomó lo que históricamente se había creado, en 1987, como “Defensoría de la Infancia” (Decreto N.º 17733-J) y reafirmó el compromiso de “protección especial, social y jurídica” con este sector de la población tal y como lo establece nuestro ordenamiento jurídico.

En ese sentido, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes constituye un factor importante para perfeccionar los elementos que dispone el país en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Se trata de una instancia ágil, sin complicados procedimientos la cual está, fundamentalmente, al servicio de las personas menores de edad y de sus intereses. Debe velar porque la actuación de la Administración, las autoridades y la colectividad en general, se ajuste al respeto de los derechos de todos los niños, las niñas y adolescentes.

De acuerdo con el artículo 15 de la ley 7319 de la **Defensoría de los Habitantes de la República**, esta debe rendir, anualmente, a la Asamblea Legislativa, un informe escrito, acerca del cumplimiento de sus labores. Informe que recoge los hechos más relevantes de los derechos humanos de los y las habitantes de nuestro

país. En dicho informe se incluye de forma específica, lo referido a **los derechos humanos de los niños y las niñas** en cuanto a quejas y consultas sobre violación de derechos por parte de la Administración y se destacan los aspectos más significativos que, durante el periodo, se quiere “llamar la atención” a la colectividad en general.

Sin duda alguna, las necesidades y las capacidades en la niñez y en la adolescencia están en constante evolución a lo largo de todo su proceso de desarrollo. Es este un período esencial de la vida, que debe ser reconocido como tal por derecho propio. No obstante, esta población no tiene capacidad para influir en las decisiones que toman las personas adultas y que les afectan directa y profundamente, de ahí la necesidad de crear instancias de exigibilidad y espacios de difusión de sus derechos e intereses.

Por lo anterior, es importante dar a conocer los resultados de las acciones desplegadas en la defensa y la exigibilidad de derechos de la niñez y de la adolescencia que se realiza desde la Defensoría de los Habitantes de la República, lo cual tiene relevancia en sí misma, pero es, al mismo tiempo, un reflejo significativo *del estado de los derechos de la niñez y adolescencia* en el país.

Durante el período del 1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2005, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes atendió y resolvió sobre situaciones violatorias de la niñez y la adolescencia: **1566 consultas telefónicas o personales**, y tramitó **220 nuevas quejas**, de las cuales 109 fueron por atención inmediata y 121 por

* Resumen del Informe presentado por el señor Mario Víquez. Defensoría de los Habitantes de la República.



gestiones formales. Concluyó o cerró 91 por atención inmediata y 130 por gestiones formales, para un total de 221 casos terminados. En igual sentido, tramitó 40 nuevos casos en seguimiento y cerró de forma definitiva 30 casos en seguimiento.

En cuanto a temas relevantes de atención de la ciudadanía en general, acerca de situaciones violatorias de los derechos de la niñez y la adolescencia, en este período se resaltaron los siguientes temas:

1. La sexualidad en la niñez y en la adolescencia: de la negación a la violación de derechos.
2. Los derechos de los niños y las niñas frente al dolor y la muerte.
3. Los juegos de azar y la ludopatía: el derecho de la niñez y la adolescencia a la protección del Estado.
4. Contaminación sónica: el derecho de los niños y las niñas al desarrollo en un ambiente saludable.
5. La Educación como una oportunidad para el pleno acceso a la cultura.

Acciones de defensa: recepción, procesamiento de denuncias, consultas y quejas

En la labor de defensa, la Dirección de Niñez y Adolescencia recibe, de forma directa o por medio de la Dirección de Admisibilidad, denuncias, consultas o quejas atinentes a aspectos que se refieren a necesidades, intereses y derechos de la niñez y la adolescencia.

En el caso de que la “demanda” del o la habitante corresponda a lo que se podría imputar como una denuncia penal, la

función del área, de acuerdo con el artículo 49 y 134 del Código de la Niñez y Adolescencia y el artículo 29 de la ley de la Defensoría de los Habitantes, es proceder a poner el asunto en conocimiento del Ministerio Público. Cuando el caso así lo amerita, se da apoyo y acompañamiento a la persona denunciante en razón de la vulnerabilidad por la materia.

Las consultas

Se refieren al mecanismo más informal y de atención inmediata con que cuenta la Defensoría. En lo fundamental, las consultas hacen referencia a demandas de orientación para trámites de eventuales situaciones violatorias al ordenamiento jurídico, a apreciaciones acerca de las condiciones de la niñez y la adolescencia, clarificación de la legislación nacional, recolección de información y, a menudo, como una forma de “escucha” ante situaciones de crisis personal o familiar.

En algunos casos, las gestiones informales conllevan un cierto grado de complejidad que, incluso, requieren hasta la realización de inspecciones; otras, se resuelven por vía telefónica o mediante una nota. Se trata de un mecanismo expedito mediante el cual los asuntos, de forma mayoritaria, se resuelven en términos satisfactorios para el o la habitante.

Durante el período comprendido entre el 1 de mayo de 2003 al 30 de abril de 2004, se evacuaron **1566 consultas** por vía telefónica o de forma personal. Los temas de consulta, al igual que en años anteriores, se refieren en lo fundamental a:

- Código de la Niñez y Adolescencia.
- Conflictos familiares en la guarda, crianza y educación de los hijos e hijas. Régimen de visitas.
- Abuso físico, psicológico, sexual o por negligencia contra los niños y las niñas.

- Orientación sobre servicios y competencias institucionales (PANI, CCSS, IMAS, etc.)
- Adecuaciones curriculares.
- Manejo de la disciplina en el hogar y en la escuela.
- Irregularidades en la aplicación de pruebas nacionales de finalización de ciclos y apelaciones sobre calificaciones.
- Cobro de cuotas “voluntarias” en centros educativos.

Las quejas

Corresponden a las denuncias de los y las habitantes, o que de oficio son abiertas por la Defensoría, sobre acciones u omisiones de la Administración que podrían estar violando derechos de la niñez y la adolescencia.

Existen dos tipos de quejas: 1) Las que se tramitan por atención inmediata, que se crearon con la finalidad de dar un trámite más expedito en la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. 2) Las que se tramitan por gestiones formales. El procedimiento “formal” implica un debido proceso a la institución o la persona funcionaria denunciada. Estas denuncias culminan con un informe que puede contener o no recomendaciones.

1. Quejas de atención inmediata

En general, éstas son accionadas por niños, niñas y adolescentes, funcionarios(as) del sector público, padres y madres, instituciones privadas o personas adultas. Se refieren a situaciones en las cuales se podría concretar una violación a derechos fundamentales de

la niñez y la adolescencia, si no se realiza una acción rápida, o cuando la situación se puede resolver por conciliación o mecanismos informales. Esto, en razón de que los casos que se refieren a niñez requieren, en su mayoría, de acciones inmediatas que no se pueden postergar, lo que se plantea es la necesidad de tener un procedimiento más ágil y expedito. Cuando se ha concretado la eventual violación de derechos o no prospera la gestión por atención inmediata, se abre el procedimiento formal de la queja.

En el período del 1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2005 se recibieron 109 quejas “atención inmediata” y se resolvieron 117.

Cuadro 1

Quejas atendidas por la Defensoría de los Habitantes, período 2004-2005

N.º de quejas por gestión informal en el período 2004-2005	109
N.º de quejas por gestión informal cerradas en el 2004-2005	117
N.º de quejas por gestión informal activas en el 2005	18
N.º de quejas por gestión informal activas de años anteriores al 2005	0

Fuente: Defensoría de los Habitantes de la República. 2005.

En las quejas de atención inmediata se requirió de diversas gestiones, en su mayoría vía carta o telefónica a las instituciones denunciadas, inspecciones, mediación “in situ” o sesiones en la Defensoría, como es el caso de “diferencias” entre instituciones. Los temas de las quejas se refieren, en lo fundamental, a:

- Acciones u omisiones institucionales (PANI, MEP, MSP e IMAS).
- Conflictos familiares en la guarda, crianza y educación de los hijos e hijas. Régimen de visitas.
- Abuso físico, psicológico, sexual o por negligencia contra los niños y

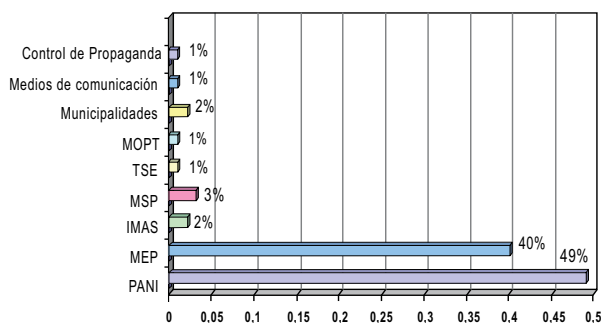


las niñas, ya sea dentro del núcleo familiar, centros educativos o en la comunidad.

- Conflictos por el manejo de las municipalidades (cierre de áreas de recreación y reparación de carreteras).
- Limitaciones en los presupuestos de instituciones públicas (MEP, PANI, etc.).

Gráfico 1

Costa Rica: Instituciones consultadas por violación a los derechos de la niñez y la adolescencia período mayo 2004 - abril 2005



Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2005.

• Afectación a la calidad de la educación y rendimiento en pruebas nacionales.

• Diferencias de criterios entre instituciones o al interior de una institución.

Vemos en el Gráfico 1, lo que se refiere a las instituciones consultadas por supuestas situaciones violatorias de derechos.

2. Quejas por procedimientos formales

De conformidad con la *tipología* de violación de derechos de la niñez y la adolescencia, la Dirección atendió, durante el período mayo 2004 a abril 2005, **121 nuevas quejas que ameritaron un proceso formal.**

Esta tipología establece una clasificación de derechos a partir de las necesidades de la población en cinco grandes ejes temáticos, los cuales agrupan las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de la niñez y la adolescencia, desde su concepción hasta su mayoría de edad. Esto permite ubicar el hecho violatorio derivado de la actuación u omisión de la Administración Pública, responsable de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el país. Los ejes temáticos, a su vez, se dividen en subgrupos de derechos de acuerdo con su especificidad (ver Cuadro 2).

Las 121 denuncias atendidas sobre presuntos hechos que violentan los derechos de la niñez y la adolescencia se clasifican de la siguiente forma: (Gráfico 2).

- 1) El 49% de las denuncias están relacionadas con actuaciones u omisiones del sector público que atentan contra la consecución de un pleno desarrollo humano de la niñez y la adolescencia lo cual presupone la integralidad del ser humano en las esferas biológica, física, psíquica y social, incluyendo el derecho a la vida, desde la concepción, el acceso a los servicios de salud y de atención especializada, así como el derecho a la educación, a los bienes y servicios de la cultura, al juego, al descanso, la recreación y el esparcimiento, como elementos indispensables para la supervivencia y el crecimiento intelectual de las personas.

Cuadro 2

Ejes temáticos por subgrupos de derechos

Desarrollo Humano	a. Supervivencia: derecho a la salud y a la atención especializada. b. Crecimiento intelectual: derecho a educación, cultura, juego, descanso, recreación y esparcimiento.
Defensa y protección	a. Defensa, protección y vulnerabilidad: derecho a recibir protección ante situaciones de riesgo. b. Rehabilitación, recuperación y reinserción social: derecho a la restitución de derechos.
Niñez y adolescencia en la vida familiar	a. Niñez y adolescencia en la vida familiar: derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar y desarrollo pleno. b. Niñez y adolescencia separada de la familia: medidas de protección para su bienestar y desarrollo pleno.
Niñez y adolescencia en la comunidad	a. Niñez y Adolescencia en la comunidad: derecho a que la comunidad garantice su bienestar y seguridad. b. Responsabilidad del Estado: garantizar de forma plena los derechos.
Niñez y adolescencia como ciudadanos	a. Nacionalidad. b. Bienestar y seguridad social. c. Participación.

Fuente: Defensoría de los Habitantes de la República. 2005.

De este grupo, las necesidades y los derechos relacionados con:

==> El crecimiento intelectual es el que más se transgrede (96%), el cual se vincula específicamente con el derecho a la educación.

==> El 4% se vincula con la supervivencia (derechos relacionados con la salud).

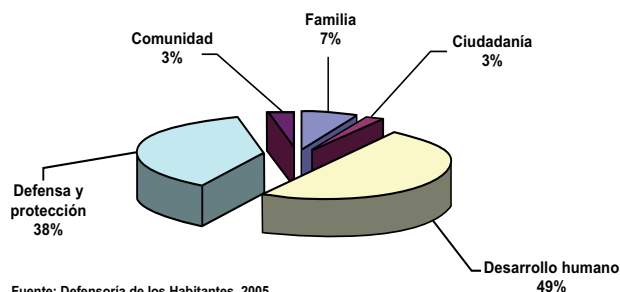
Ejemplos de tales situaciones son los siguientes:

- Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades

para personas menores de edad, en el Liceo..., en donde se suspenden las lecciones por diferentes motivos. (Expediente N.º16878-26-2004).

- “Afectaciones al acceso de niños, niñas y adolescentes a la cultura, el deporte, juego, descanso, esparcimiento y recreación en la urbanización..., donde no existe un parque infantil, por lo que

Gráfico 2
Costa Rica: Dirección de Niñez y Adolescencia, quejas atendidas por la Defensoría de los Habitantes, según hecho violatorio periodo mayo 2004 - abril 2005



- deben jugar en una zona inadecuada”. (Expediente N.º 16945-26-2004).
- Deficiencia en la prestación del servicio de salud a una niña de 4 años de edad con “padecimiento renal delicado”, residente en Grecia, quien fue referida por el Hospital Nacional de Niños al Hospital de San Ramón, porque en el de Grecia no hay especialista. En San Ramón le negaron la cita por no residir en la zona y le indicaron que fuera al Hospital de Alajuela, donde también le negaron la cita y la devolvieron a Grecia. (Expediente N.º 17990-26-2004).
- 2) Del conjunto de acciones que el Estado y la familia deben atender para proteger a la niñez y la adolescencia ante situaciones de vulnerabilidad por ser víctima de violencia, discriminación, explotación y abuso, la Dirección de Niñez y Adolescencia atendió un 38% de denuncias relacionadas con el proceso de defensa y protección. Como ejemplo de tales situaciones están:
- Una niña de primer grado de la escuela... fue agredida por la docente que imparte la asignatura de Inglés. Al finalizar la lección la niña empezó a recoger sus pertenencias, la profesora le dijo que se apurara porque le precisaba, pero como no lo hizo la dejó encerrada en el aula. Luego llegó un señor que la escuchó llorando y la sacó de la clase para llevarla a su casa. (Expediente N.º 16891-26-2004).
 - En el Liceo..., la profesora de Estudios Sociales no atiende consultas, hostiga a los estudiantes y los intimida constantemente. (Expediente N.º 17651-26-2004).
 - Las niñas... son víctimas de agresión por parte del padrastro y de la servidora doméstica de la casa; se ha conversado con la madre de las niñas al respecto, pero tiene miedo de denunciar a su compañero. La persona denunciante indica que el Patronato Nacional de la Infancia conoce la situación, visitó la casa de las niñas y citó a la progenitora; sin embargo, esa Institución no ha intervenido adecuadamente para proteger a las niñas. (Expediente N.º 17503-26-2004).
- 3) El 7% de las denuncias atendidas se relaciona con los derechos de la niñez y la adolescencia en la vida familiar, tales como:
- Inacción estatal ante faltas en los deberes alimentarios, ya que tiene convenio PANI-Hogar de Acogimiento Familiar, por dos nietas que ha tenido desde que nacieron y el PANI no le ha girado los meses de junio y julio 2004 y más bien le quiere quitar a las niñas. (Expediente N.º 17258-26-2004).
 - Limitaciones enfrentadas en el proceso de adopción. (Expediente N.º 18200-26-2005).
 - No ha podido recuperar a sus hijos, a quienes dejó en la casa en que vivía con su madre cuando se separó de su esposo; tuvo que abandonar el hogar debido a que su medio hermano materno intentó nuevamente abusar de ella (la había abusado cuando ella tenía 5 años de edad). Ahora él abusó de su hija de 12 años de edad y actualmente la adolescente está a cargo de una Tía materna. (Expediente N.º 18227-26-2005).
- 4) El 6% restante de las quejas se relaciona, fundamentalmente, con el ejercicio de la ciudadanía social (3%) y con los derechos en el ámbito la

comunidad (3%). Ejemplos de esta situación son los siguientes:

- Afectaciones en la vida privada, autonomía, dignidad y privacidad de niños y niñas en la Escuela..., al requisar el bulto de los y las estudiantes. Se quejó ante la dirección del centro educativo, quien alegó que seguía instrucciones de circular. (Expediente N.º16752-26-2004).
- Violación al derecho de participación ciudadana de niños y niñas de preescolar, quienes pueden votar pero sus votos no son contabilizados en las elecciones estudiantiles. (Expediente N.º17003-26-2004).

En cuanto a las instituciones denunciadas por violación de derechos en su gestión, el siguiente gráfico describe la distribución porcentual.

En el Gráfico 3 se puede apreciar que más de la mitad las denuncias recibidas (59%) corresponden a la gestión realizada por el Ministerio de Educación Pública; le siguen en su orden: el Patronato Nacional de la Infancia (17%), la Caja Costarricense de Seguro Social (9%), Hospitales (6%) (San Juan de Dios, San Rafael de Alajuela, Nacional de Niños), Municipalidades (3%) (Alajuela, San José, Cartago); otras instituciones, tales como el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, IMAS, ocupan el 6% restante.

Temas relevantes de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia

Para este período se destacaron como temas de *llamado de atención colectiva* los siguientes: “La sexualidad en la niñez y la adolescencia”, “Los derechos de los niños, las niñas y adolescentes frente al dolor y la muerte”, “Los juegos de azar

y la ludopatía”, “Contaminación sónica” y “La Educación como una oportunidad para el pleno acceso a la cultura”.

De cada uno de los temas se presenta una síntesis que permite tener una visión general del asunto, con el propósito de que los y las interesadas se remitan al informe anual de la Defensoría, el cual puede ser consultado en la página Web: www.dhr.go.cr. En el caso del tema de Educación, por tratarse del tema de fondo de este informe, se hará una exposición más exhaustiva.

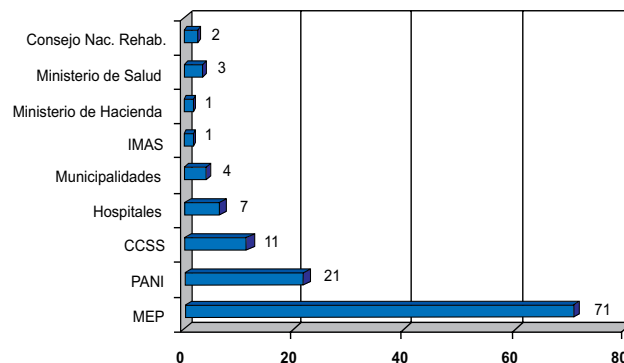
“La sexualidad en la niñez y la adolescencia: de la negación a la violación de derechos”

En el informe anual, se llama la atención sobre la sexualidad como uno de los aspectos más relevantes de la vida humana, que está ligado a las funciones de reproducción de la especie, a la identidad, al amor y, por ende, a la salud mental, al sentimiento de bienestar, la realización y a la felicidad. Por ello, se plantea un tema central de la vida que debe ser objeto de la mayor atención, sobre todo en tanto implique a niños, niñas y adolescentes.

Se señala que el tema ha sido objeto de atención desde diversas perspectivas ideológicas, filosóficas, científicas y religiosas, con opiniones a menudo encontradas y sostenidas con gran ahínco, sin embargo, a pesar de su importancia, las diversas investigaciones indican que es un tema cargado de estereotipos y temores, conscientes e inconscientes, sobre todo de las personas adultas que asumen, a menudo, una posición de negación frente a las nuevas generaciones, en particular, frente a hijos e hijas.

Gráfico 3

Costa Rica: Instituciones denunciadas por violación a los derechos de la niñez y la adolescencia período mayo 2004 - abril 2005



Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2005.

Es esta una situación que conlleva la falta de información y, principalmente, de formación de niños, niñas y adolescentes, lo cual conduce a una serie de situaciones violatorias de derechos. Se hace referencia al embarazo adolescente, al abuso sexual infantil, al sufrimiento y desorientación, la explotación sexual, el contagio de enfermedades, incluida la epidemia del VIH SIDA, entre otros.

En ese sentido, se plantea que es necesario distinguir entre lo que es la sexualidad y lo que es educación para la sexualidad humana. Además, señalar que la mayor parte de las veces, el concepto que manejan las personas adultas sobre “sexualidad” se reduce a la genitalidad y a la reproducción, centrándose en las partes de los órganos genitales, en las formas de cómo prevenir el embarazo, o bien, en las enfermedades de transmisión sexual.

Existe no solo una gran confusión y desconocimiento del tema, sino una clara dificultad en la persona adulta para asumir las responsabilidades conferidas a los padres y las madres en la orientación y en crianza de sus hijos e hijas. Se ha depositado así la “responsabilidad” en el sistema educativo e, incluso en los medios de comunicación, como los educadores en materia de sexualidad humana, con todas las consecuencias que ello conlleva. De ahí la importancia de enfrentar, de forma directa, la “negación de los adultos”, incluidos los padres y las madres de asumir su responsabilidad en esta materia.

Es necesario reafirmar que esta responsabilidad compete de forma primaria a la familia, y que corresponde a las instituciones del Estado apoyarla con todos los medios a su alcance, para la consecución de una adecuada orientación y educación de la sexualidad de los niños, las niñas y los y las adolescentes, incluida la dificultad para asumir estas responsabilidades.

De ahí la importancia de que la *Administración* asuma una posición más beligerante en lo que se refiere a la educación de toda la población de niños, niñas y

adolescentes sobre sexualidad, incluyendo los aspectos biológicos, psicológicos, sociales y legales. Educar es prevenir, es preparar, es formar a esa población para que haga un manejo saludable de su propia sexualidad y la asuma responsablemente.

“Los derechos de la niñez y la adolescencia frente a la enfermedad, el dolor y la muerte”

Se señala en el informe anual que todos los niños, las niñas y los y las adolescentes cuando se enferman tienen derecho a conocer sobre su padecimiento, así como el tratamiento que debe seguir. Tienen derecho a expresar miedos y preocupación, también a sentir tristeza, molestia, confusión y enojo; reacciones que deben ser reconocidas y respetadas por las personas adultas, sean la madre, el padre, o las personas responsables, así como el personal de salud. Ese respeto y consideración deben ser aún mayores cuando se trata de niños, niñas o adolescentes que sufren una enfermedad terminal.

Para la mayoría de las personas es difícil hablar de la muerte, debido a que es un acontecimiento que se percibe como algo que va a pasar, pero no en el presente o en el futuro inmediato. En el caso de los niños, las niñas y los y las adolescentes, resulta aún más difícil hablar de este tema o enfrentar ese suceso, pues ellos y ellas representan “vida”, esperanzas, ilusiones y expectativas. El propósito de hablar acerca de la muerte con un niño, una niña o con el o la adolescente que agoniza es brindarle más comodidad y procurar disminuir sus miedos y angustia.

La Fundación Pro Unidad de Cuidado Paliativo de Costa Rica considera que la niñez y la adolescencia que tiene una enfermedad progresiva, crónica y degenerativa es dependiente de sus progenitores o de las personas que los cuidan y atienden para seguir existiendo. Pueden tener dolor o no y



no necesariamente la edad cronológica se asocia con el desarrollo físico, psicológico y cognitivo; esto coloca a esta población en una condición de mayor vulnerabilidad e indefensión respecto de las personas adultas. Existen también factores externos que se asocian con esa condición de fragilidad, como por ejemplo: las condiciones socioeconómicas de la familia, la educación y los problemas familiares.

De ahí la importancia que, en el sistema hospitalario, se establezcan diferencias sustanciales en la atención e intervención de la persona menor de edad que se encuentra “en constante y progresivo desarrollo” respecto de aquellas que enfrentan tempranamente su proceso de muerte. El impacto que produce la enfermedad de un hijo o una hija, la amenaza de muerte en los progenitores y la familia es “de tal magnitud” que requiere de conocimientos de abordaje claros para brindarles orientación y apoyo. Esta ayuda debe brindarse desde el diagnóstico de la enfermedad y ser más intensiva conforme la posibilidad de curación se aleja.

“Los juegos de azar y la ludopatía: el derecho de la niñez y la adolescencia a la protección del Estado”

En el informe anual se señala que el juego y la recreación constituyen estímulos para el desarrollo de destrezas y habilidades de las personas; sin embargo, cuando el juego se convierte en actividad adictiva, produce consecuencias que limitan el pleno desarrollo de la persona, debido a las consecuencias psicosociales y fisiológicas que genera. Este tipo de juegos son considerados patológicos porque afectan la salud física y mental y a esta enfermedad se le conoce como ludopatía (Ludopatía: cuando jugar es enfermedad, en <http://www.drromeu.net/ludopat.htm>).

En el caso de las personas jóvenes ludópatas, generalmente proceden de familias con limitados niveles de comunicación, en las que, a menudo, se observan desequilibrios entre los roles educativos del padre y de la madre. Por diferentes motivos psicológicos, las y los jóvenes se sienten aislados en su familia y piensan que no son queridos(as). Al principio, se refugian en el uso intensivo de videojuegos o conexiones a Internet. El hecho de que vayan avanzando por las distintas pantallas del juego –en el caso de los videojuegos–, les genera una sensación de dominio, de control, de sentimientos de triunfo, que no tienen en la vida real, por lo que recrean espacios en los que se sienten dominadores. En lo social, sus círculos de amigos(as) comienzan a reducirse únicamente a quienes comparten la obsesión con ellos o ellas, por lo que sus conversaciones se reducen a aparatos de juego, ordenadores, así como juegos y trucos para vencer a las máquinas. Igualmente, cuando se encuentran frente a las máquinas tragamonedas tratan de repetir su comportamiento y creen que pueden controlarlas o sacarles provecho o ganancia. En muchos casos comienzan por gastarse el dinero de las meriendas, de los mandados que les solicitan los progenitores y pueden llegar a cometer pequeños hurtos a sus padres. (El proceso: de los videojuegos a las tragaperras, en: <http://www.redaragon.com/sociedad/ludopatia/proceso.asp>)

La Defensoría de los Habitantes de la República recibió varias quejas de personas en las que expresaban su preocupación por la cantidad de máquinas de juegos instaladas en diversos establecimientos comerciales, como bazares, pulperías y supermercados, entre otros. Para las y los habitantes se trata de juegos de azar y que las personas menores de edad gastan su dinero en dichas máquinas (Expedientes 16642-26-2004, 17703-26-2004, 17729-26-2004, 18197-26-2005).

***“Contaminación sónica:
el derecho de los niños y
las niñas al desarrollo en
un ambiente saludable”***

La Defensoría de los Habitantes de la República atendió la solicitud de un habitante en la que expresó su preocupación por el problema de ruido que se presenta en la ciudad de San José, específicamente se refirió al “Estudio de presión sónica en los centros educativos en los distritos Hospital, Merced, Catedral, Carmen (Octubre, 2003)”, investigación realizada en 23 escuelas y colegios por la Oficina del Ambiente de la Municipalidad de San José.

En esa investigación detectaron que existe exceso de bulla en los centros escolares y, en muchos casos, duplica los parámetros permitidos, alcanzando hasta 120 decibeles, lo que es preocupante

porque provoca que, poco a poco, las y los estudiantes pierdan la capacidad auditiva, que se concentren menos y que sean dispersos. El personal docente también se ve afectado: le produce estrés, fatiga, problemas en la garganta y pérdida auditiva considerable. Los ruidos superiores a los 85 decibeles dañan el oído, producen jaquecas, presión arterial alta, trastornos digestivos y de tipo endocrinológico.

Tomando como base el estudio de contaminación sónica realizado por la Municipalidad de San José, la DHR realizó una INVESTIGACIÓN DE OFICIO, con el propósito de conocer la situación con respecto al ruido que se presenta en centros educativos de las regiones Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. La muestra seleccionada correspondió a centros educativos localizados en Ciudad Quesada, cantón Central de Limón, Liberia y Pérez Zeledón.



Las manifestaciones de inequidad y exclusión en el sistema educativo

Introducción

En el **Informe de Labores de 1997**, la Defensoría de los Habitantes hizo un llamado de atención “*acerca de características segregadoras presentes en la realidad actual del sistema educativo...*”.¹ En esa oportunidad, el análisis de una serie de datos estadísticos en torno a la educación llevó a “*...concluir que el proceso de privatización de la enseñanza, la discriminación en la cobertura del sistema por zonas y por grupos etarios y las evidentes diferencias en la calidad de los servicios que prestan las instituciones privadas y las estatales, pone de manifiesto las serias desventajas para la población infantil y adolescente de los sectores empobrecidos...*” y destacó que “*además de una cobertura que garantice el derecho de acceso al sistema*”, es preciso procurar también la calidad de los servicios educativos en tanto ello “*guarda relación con la igualdad de oportunidades que la sociedad ofrece a las jóvenes generaciones...*”.

Las preocupaciones de entonces mantienen plena vigencia y actualidad. La educación pública en nuestro país, que en otras épocas se caracterizó por ser un factor integrador de la sociedad y multiplicador de valores de justicia, solidaridad y de equidad, lleva ya varios años inmersa en una profunda y compleja crisis, en cuyo transcurrir perdió su propósito y sentido sustancial; el ¿qué?, ¿cómo? y ¿para qué? del quehacer educativo ya no parecen estar tan claros.

La baja cobertura frente a la alta deserción y repitencia en secundaria; los elevados costos que la educación oficial representa para muchas familias; las dicotomías entre educación rural-urbana y la falta de dotación de recursos para las escuelas, evidencian la inequidad, exclusión y discriminación en el sistema educativo. Estas manifestaciones han adquirido muchos y variados matices, algunas de ellas imperceptibles por su sutileza y otras toleradas durante años y décadas hasta llegar a formar parte del paisaje educativo. Todas convergen en un punto: ***son violaciones del derecho humano y fundamental a la educación.***

Una encuesta realizada recientemente por el Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo)² –de la Universidad Nacional–, sobre las percepciones de la población en relación con la educación pública, da cuenta de lo planteado hasta aquí. El 50% de las personas encuestadas considera que la educación pública es “poco exigente y muy cara”. Resulta especialmente inquietante el hecho de que el 40% afirme que la educación pública no es gratuita y que un 83% considera que su costo es muy alto.

En cuanto a la pertinencia, la mitad de las personas entrevistadas cree que la educación actual responde poco a los intereses de los y las estudiantes, un 11% responde que en nada.

Finalmente, en relación con las brechas educativas, un 83,5% de la población entrevistada sostiene que hay diferencia entre el sistema público y la educación privada.

1. **Informe Anual 1997.** Defensoría de los Habitantes. Capítulo I. Principios Rectores. Págs. 5 y 6.
2. Información publicada en el periódico **La Nación**, edición del 22 de abril, 2005.

Estas realidades, presentes en el sistema educativo costarricense, plantean la impostergable necesidad de iniciar un proceso para renovar sus estructuras y reorientar la educación hacia los fines que los instrumentos internacionales en la materia, la Ley Fundamental de Educación y el Código de la Niñez y la Adolescencia le han definido, para que contribuya al pleno desenvolvimiento de la personalidad de los niños, las niñas y adolescentes “... en el marco de convergencia y aprendizaje de todos los derechos humanos”³.

La Educación desde un abordaje de derechos humanos

Cualquier análisis sobre educación debe partir, obligatoria y necesariamente, de la premisa de que se trata de un derecho humano y fundamental, reconocido así por el derecho internacional de los derechos humanos, en general, y por los instrumentos internacionales del derecho de niñez y adolescencia, en particular. Consagrado, además, en la Constitución Política y desarrollado en la normativa interna en materia educativa y la que atañe a la niñez y la adolescencia.

Ubicada en este contexto, la educación se convierte en un derecho exigible frente al Estado⁴ lo cual conlleva la correlativa responsabilidad de éste de respetarlo, sin despojarlo de ninguno de sus contenidos y fines; de protegerlo de las ilegítimas intromisiones o limitaciones impuestas por particulares y de promoverlo mediante la instauración de una instrucción básica obligatoria y gratuita, como mecanismo para garantizar su disponibilidad y accesibilidad a todas las personas en un marco de equidad.

a. El derecho a la educación en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional

El derecho a la educación en nuestro país adquirió rango constitucional en el año 1869, al incluirse, en el artículo 6.º de la Constitución de ese mismo año, la disposición que rezaba: “*La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación. La dirección inmediata de ella corresponde a las Municipalidades y al gobierno la suprema inspección*”.

En la Constitución vigente se ubica en el Título VII, dedicado exclusivamente a la Educación y la Cultura, aparte de los Derechos y Garantías Individuales y los Derechos y Garantías Sociales, lo cual pone de manifiesto la preeminencia histórica que nuestro país ha dado a la educación. Allí se plasman los principios y los preceptos fundamentales que orientarán y regirán el quehacer educativo de la Nación.

En el artículo 77, se establece la forma en que habrá de organizarse la educación oficial: “*como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria*”, con lo cual alude a la idea de que la educación, entendida como enseñanza-aprendizaje, es un proceso ininterrumpido y permanente.

En el artículo 78, se recogen los principios de gratuidad, obligatoriedad y universalidad. Además, establece la forma de cómo se financiará la educación pública que, con la reforma de 1997, quedó establecida en un 6% del PIB (producto interno bruto). A partir de esa misma reforma, la obligatoriedad se extendió a la Educación Preescolar, de manera que ahora ésta es obligatoria y la General Básica (I, II y III Ciclo), que se extiende hasta el noveno año de secundaria, mientras que la gratuidad, en el sistema público, abarca desde

3. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación**, Vernor Muñoz Villalobos. E/CN.4/2005/50 de 17 de diciembre, 2004.

4. Los derechos humanos son exigibles al Estado, porque es el Estado el que los suscribe y porque es éste el que, en última instancia, lo viola, sea por acción directa, por omisión o por tolerancia ante las acciones de los particulares.

la Educación Preescolar hasta la Educación Diversificada (10, 11 y, en algunos colegios, 12 años). Así, aunque el ciclo Diversificado no es obligatorio, sí es fomentado por el Estado. La universalidad o democratización de la educación, como también se le conoce, se desprende de los principios de obligatoriedad y gratuidad y presupone que ésta debe procurarse a todas las personas, sin discriminación alguna.

El artículo 79 garantiza la libertad de enseñanza, pero bajo la inspección del Estado. Cualquier análisis sobre este artículo resulta incompleto sin la obligada remisión al Voto 3550-92, de las 16:00 horas, del 24 de noviembre de 1992, de la Sala Constitucional, especialmente relevante porque la Sala, además de establecer claramente los límites de intervención del Estado en la educación privada, interpretó y desarrolló con amplitud exhaustiva la naturaleza, los alcances, el contenido y los fines del derecho a la educación (entiéndase el derecho a educar y a educarse o, lo que es lo mismo la libertad de enseñar y de aprender), con implicaciones concretas en el contexto educativo costarricense.

La educación es un derecho humano y fundamental

La primera implicación es que reafirmó el valor intrínseco de la educación como derecho humano y fundamental que le reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales en derechos humanos ratificados por el Estado costarricense, rescatando así su carácter universal, irrenunciable, intransigible e improporrible. En ese sentido señaló:

“se trata... de un verdadero “derecho fundamental”, por ende derivado de la intrínseca dignidad del ser humano –en la expresa definición de la Declaración Universal– no de la voluntad del Estado ni de ninguna otra autoridad política o social, los

*cuales tienen el deber –y solamente el deber, no el derecho ni la opción– de reconocerlo como tal a favor de todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna”.*⁵

Siguiendo la misma línea, indicó que

*“...el derecho –y libertad– de aprender es de tal modo fundamental, que deben procurarse los medios y garantías para que también la educación pública, además de excelente y accesible, de derecho y de hecho, a toda la población, se dé efectivamente “para la libertad”, en el sentido de que los beneficios de una educación en libertad, esenciales para la existencia y desarrollo de una sociedad verdaderamente libre y democrática, no sean sólo para quienes puedan acceder a escuelas o colegios privados, sino también para quienes se eduquen en los públicos”.*⁶

En este breve párrafo, la Sala no solo dejó claro que la educación pública costarricense debe orientarse a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas, sino que fue más allá y deslindó el contenido y objetivos de esa educación al indicar que, además de ser accesible y de la más alta calidad, la escuela debe ser un espacio para el ejercicio de la libertad, así como un medio de transmisión de los más elevados valores democráticos.

La educación es un derecho de libertad

Una segunda implicación resulta de reconocer la libertad de enseñanza, consagrada en el artículo 79 como una libertad equiparable con el principio general de libertad, en los términos del artículo 28 de la misma Constitución, “entendida como ausencia de coacción arbitraria...”. Conforme al principio de autonomía de la voluntad que rige los actos de los particulares, esto significa



5. Voto 3550-92 de las 16:00 horas, del 24 de noviembre de 1992, de la Sala Constitucional.

6. *Íbid.*

que las personas están facultadas para hacer todo aquello que no infrinja la ley. La Sala indica, además, que se trata de una libertad de doble sentido o, utilizando sus propias palabras, “*que supone una relación de alteridad*”: por un lado reconoce el derecho de los particulares a fundar y organizar instituciones de enseñanza privados e impartir una educación determinada y, por otro, el derecho y libertad de las personas a aprender, eligiendo para sí o para sus hijos(as) el centro educativo y tipo de educación que más se ajusta a sus necesidades, expectativas, creencias y aspiraciones.⁷

La educación no es un servicio público

Finalmente, la tercera implicación surge de la aclaración que hace la Sala en el sentido de que **la educación en términos generales, y la oficial en particular, no es un servicio público, sino –insiste– un derecho humano de libertad**, cuya titularidad corresponde a cada persona y no al Estado. El hecho de que la oficial sea impartida por el Estado obedece justamente a la obligación de éste de reconocerlo como tal y garantizar su disponibilidad y accesibilidad a todas las personas, en igualdad de condiciones. A diferencia de los servicios públicos que presta el Estado que necesariamente requieren de una contraprestación dineraria, la educación pública a cargo del Estado debe ser gratuita y obligatoria en los niveles básicos, precisamente para cumplir con el objetivo de universalizarla.

En relación con la iniciativa privada en la educación, la Sala señala que sí reviste un interés público y, por ello, la Constitución le reconoce al Estado una potestad fiscalizadora sobre la educación que allí se imparte, pero con el único fin de tutelar el derecho a aprender de las personas que optan por esa modalidad y garantizar un mínimo de calidad, así como evitar abusos.

b. La educación es un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia

Se ha señalado la necesidad de ubicar el derecho a la educación en su categoría de Derecho Humano pero, además, es ineludible su vinculación con la niñez y la adolescencia, en la medida que el entorno familiar y escolar construyen las bases de su socialización. La educación, desde esta perspectiva, es un elemento esencial e insustituible para garantizar su desarrollo integral.

“*No en vano, es uno de los temas más sensibles en la aplicación y exigibilidad de los derechos humanos de las personas menores de edad*”⁸, tal y como se evidencia en los instrumentos internacionales y la legislación nacional, relativa a la materia, que se han ocupado de reconocerlo y desarrollarlo ampliamente.

El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que todo niño tiene derecho a la educación “*en condiciones de igualdad de oportunidades*” y que el Estado tiene la obligación de implantar, al menos, la educación primaria gratuita y obligatoria.

Al ser un derecho fundamental de la población menor de edad, le son aplicables los principios que rigen la materia, a saber: el principio del interés superior, la consideración de su condición de sujeto de derecho y la vinculación con la autoridad parental.

El principio del “interés superior” se debe entender como aquel que mejor procure al niño, la niña o al o la adolescente un ambiente de felicidad, amor y comprensión que le permitan prepararse para una vida independiente y responsable. Por un lado, se constituye en una premisa que ineludiblemente se ha de atender para la aplicación del Derecho de Niñez y Adolescencia y, por otro, se impone como un límite al ámbito de discrecionalidad de instituciones públicas y entidades privadas, tribunales de justicia u órganos

7. Al respecto ver Artículos 26.3 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** y 13.3 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**.

8. **Informe Anual 2002-2003 de la Defensoría de los Habitantes**. La calidad de la educación: en defensa de un curso lectivo de acuerdo con las necesidades de la niñez y la adolescencia.

administrativos en la toma de cualquier decisión relativa a una persona menor de edad. Desde el quehacer educativo esto significa que la educación que se brinde a niños, niñas y adolescentes debe ser de la más alta calidad en todos los aspectos: académico, psico-social y afectivo.

El reconocimiento de su condición de “sujetos de derecho”, les confiere a los niños, las niñas y adolescentes la titularidad de derechos y obligaciones. Cabe destacar un grupo de derechos conocidos como los derechos de participación: la libertad de expresión y la de opinión, la de asociación y el derecho a la información. En el contexto educativo, este principio implica el derecho de participación de las y los educandos(as) en aquellos asuntos escolares que les incumbe o afecta, conforme a su madurez emocional y capacidad de discernimiento.

Además, el Derecho de Niñez y Adolescencia y, específicamente la Convención, reconocen la existencia de la “autoridad parental” como un tercer elemento por tomar en consideración. La autoridad parental puede definirse como el “poder legítimo” reconocido por el Estado a padres, madres o responsables de la persona menor de edad, cuyo único fin y razón de ser es el de procurar a ésta la protección, la orientación y los cuidados indispensables para garantizar su desarrollo integral. En materia educativa tiene relación con el reconocimiento del derecho de los padres, las madres o responsables, de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos e hijas: pública o privada. Por otra parte, el papel de los progenitores o responsables es fundamental para cumplir la garantía de obligatoriedad de la educación.

En cuanto a la legislación nacional, “*el Código de la Niñez y Adolescencia establece, entre otras disposiciones, importantes lineamientos que el Ministerio de Educación Pública debe seguir al diseñar las políticas educativas nacionales, además de imponerle la obligación de garantizar la*

permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y disponer de los mecanismos idóneos para evitar la deserción, así como reconocen el derecho de las personas menores de edad con potencial intelectual superior o con algún grado de discapacidad a recibir atención especial”.⁹

A pesar de la existencia de un amplio marco normativo internacional y nacional referente a la educación, los casos de violación de este derecho humano, que se exponen en el presente informe y muchos otros investigados por la Defensoría que se continúan presentando en un mismo sentido y de manera recurrente, nos lleva a concluir que existe una amplia brecha entre el reconocimiento jurídico de los derechos y la situación existencial de los niños, las niñas y los y las adolescentes de nuestro país.

c. De los fines y objetivos del derecho a la educación

De acuerdo con el 10.º Informe del Estado de la Nación “*...se sabe que existe una relación directa entre educación y pobreza... a mayor educación menor riesgo de estar en condición de pobreza (solo el 4,2% de la población con secundaria completa o más se encuentra en esta condición frente a un 32,6% de la población con primaria incompleta)*”.¹⁰

Aunque es incuestionable el peso que tiene la educación en el rompimiento del ciclo de la pobreza (salvo casos muy particulares), este no es el objetivo o fin último de aquella. Después de todo, tal y como se señala en el mismo Informe “*la educación no garantiza automáticamente un empleo*” y la pobreza tiene raíces mucho más profundas que se escapan de las posibilidades de la educación y que apuntan directamente a las políticas públicas.

En realidad, el objetivo o el para qué de la educación trasciende variables eminentemente sociales, económicas, productivas o fines utilitarista,

9. **Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1997-1998.** La educación: un derecho de convivencia armónico.

10. **10.º Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.** Programa Estado de la Nación. Capítulo 2 “Equidad e Integración Social”. Pág.84.

las cuales podrían considerarse como beneficios o ventajas adicionales, posibles y, porque no, incluso deseables.

*“Desde la perspectiva de los derechos humanos, la educación es un fin en sí mismo, así como un medio para conseguir otros fines”.*¹¹

Como institución social y socializadora *“La escuela refleja su entorno y tiende a reforzar los estereotipos perjudiciales de las víctimas de discriminación. La educación está inmersa en valores vigentes pero también ayuda a crear nuevos valores y actitudes”.*¹²

Así, la educación puede contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y a la construcción, consolidación y vigencia, de la libertad, la justicia y la paz en la sociedad, o bien, constituirse en elemento reproductor de antivalores.

Establecida esta potencialidad dual de la educación y a sabiendas del peligro, siempre latente, de que sea manipulada para servir a propósitos contrarios a los derechos humanos, especialmente tratándose de personas menores de edad quienes son mucho más influenciables, los diferentes instrumentos internacionales que tratan el derecho a la educación han ido más allá de su simple reconocimiento y han puesto especial atención en establecer una serie de objetivos que lo dotan de un contenido específico; eso sí, sin que por ello impliquen restricciones a la libertad de enseñanza de los particulares.

La Convención de los Derechos del Niño es especialmente clara al respecto. El artículo 29. 1 dispone:

“Los Estados Partes, convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) *Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;*
- b) *Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;*
- c) *Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;*
- d) *Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.*
- e) *Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.”*

En resumen, de acuerdo con la Convención, la educación debe tener por objeto desarrollar a plenitud la personalidad y las capacidades de la persona menor de edad, en el marco del respeto de los derechos humanos y los valores universales de paz, tolerancia y solidaridad, así como aquellos otros que le dan un sentido de identidad y pertenencia, que le permitan desenvolverse con responsabilidad e independencia.

Concebida así, la educación tiene la singularidad de que su pleno disfrute favorece, a su vez, el ejercicio y disfrute más efectivo, responsable, pleno, consciente e informado del resto de los derechos humanos.

11. Katariva Tomasevski. **El asalto a la educación**. Editorial Intermón Oxfam. 2004.

12. *Íbid.*

Cuando la gratuidad de la educación se topa con la obligatoriedad de las cuotas “voluntarias”¹³

Existe en la jerga educativa de nuestro país una errada, pero conveniente, concepción de solidaridad, sustentada en la difundida creencia (aunque también manipulada o mal entendida) de que la educación es responsabilidad de todos, que ha llevado a autoridades de escuelas y colegios públicos, e incluso *circuitales* y regionales, a considerar que es deber de los padres y las madres de familia sufragar directamente parte del costo de educar a sus hijos e hijas, mediante las cuotas voluntarias. Se ha llegado a extremos –y absurdos– tales de justificar el cobro de cuotas en la propia Constitución Política. Las personas defensoras de esta tesis sostienen que la Carta Fundamental así lo dispone cuando establece que la educación es costeadada por la Nación, y como la Nación la conformamos todos(as), todos(as) debemos contribuir.

Esta posición es incorrecta por dos razones: en primer lugar, porque despoja al derecho a la educación de uno de los contenidos más importantes y elementales: la gratuidad, que se justifica por su obligatoriedad en los niveles básicos. Segundo, porque en verdad la educación la costeamos todas las personas, pero no en forma directa, sino mediante un régimen de solidaridad que se financia con los impuestos que pagamos o debiéramos pagar los y las contribuyentes.

Tanto la Sala Constitucional como la Defensoría de los Habitantes se han pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la naturaleza absolutamente voluntaria de cualquier contribución que se solicite a los padres y las madres de familia o responsables.

Dicha práctica ha sido objeto de recomendaciones por parte de la Defensoría, la cual ha insistido en la necesidad de que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se abstengan de solicitar cuotas voluntarias durante el período de matrícula, con el fin de desvincular ambas actividades. En ese sentido, se le ha requerido al Ministerio de Educación Pública emitir las directrices pertinentes, recomendación que no ha sido atendida.

En consecuencia, año tras año, entre los meses de noviembre y enero, la Defensoría recibe gran cantidad de denuncias y consultas por parte de padres y madres de familia, relacionadas con el cobro de “cuotas voluntarias” en escuelas y colegios públicos, que oscilan entre los ¢1.000 y ¢10.000 y cuya cancelación resulta ser un requisito obligatorio para la matrícula de sus hijos e hijas, con la tácita complacencia del Ministerio que se limita a emitir circulares recordando el “carácter voluntario de las cuotas”.

El problema de las “cuotas voluntarias” es un indicativo inequívoco de que las percepciones de las personas sobre los costos de la educación no están del todo alejadas de la realidad y que, por el contrario, se sustentan en un hecho ya incuestionable: las contribuciones han dejado de ser voluntarias en muchas escuelas y colegios públicos, para convertirse en un pago por derecho de matrícula que se carga a la familia, con la evidente limitación al acceso a la educación. Para demostrarlo basta con observar la práctica generalizada de exigir a los progenitores la presentación de los recibos de cancelación correspondientes.

La situación resulta más preocupante si se toma en consideración que, a principio de año, las familias incurren en gastos importantes en la compra de uniformes y útiles escolares, que también corren por su cuenta. Una publicación de un medio de información sobre el costo de adquirir dichos implementos, reveló que en el caso de los niños y las niñas en edad escolar

13. Tema también tratado en **Informe Anual 1999-2000 de la Defensoría de los Habitantes**. La educación pública ¿gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado?

cuesta ¢40.000, para las y los colegiales ¢45.000 y ¢30.000 para preescolares. Una familia con un hijo o hija en cada uno de estos niveles debe disponer, al menos, de ¢115.000.00.¹⁴ Esto para algunas familias torna prohibitiva la educación, dado que los programas sociales para apoyarla, como las becas y los bonos, son insuficientes para cubrir toda la demanda.

Las directores de los centros educativos manifiestan que el cobro de las contribuciones es un mecanismo indispensable para hacer frente a las obligaciones que surgen a lo largo del curso lectivo, dado que el aporte que reciben del Ministerio de Educación cubre, en algunos casos, apenas el 25 ó 30% de los gastos administrativos básicos para el buen funcionamiento de la institución, como los servicios de electricidad, agua y teléfono y el mantenimiento de infraestructura y equipo; así como otros necesarios para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, como la adquisición de algunos materiales didácticos, tiza, borradores, papelería, situación que ha sido verificada por la Defensoría en las investigaciones e inspecciones que ha realizado. Sin embargo, este hecho, lejos de servir como justificación para cobrar matrículas, debe servir para denunciar el abandono del que han sido objeto las escuelas y los colegios públicos del país.

Sobre este tema se reitera que cualquier mecanismo coercitivo que se aplique con el fin de obligar a los padres y las madres de familia a pagar un derecho de matrícula o “cuota voluntaria”, como también se le llama, es un acto lesivo del más básico principio constitucional y de derecho internacional en materia de educación pública: la gratuidad.

Asimismo, se señala que el deber de garantizar las condiciones mínimas necesarias para que las escuelas puedan cumplir a cabalidad su función pedagógica recae primordialmente en el Estado y sólo supletoriamente en padres y madres de familia, de acuerdo con su libre voluntad y en la medida de sus posibilidades.

El PNOEJ: una historia de exclusión de nuestros adolescentes que se repite

El Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes (PNOEJ) inició en el año 2000 como un proyecto experimental destinado a atender a jóvenes con edades entre los 15 y 18 años quienes, por distintos motivos y circunstancias, han sido excluidos del sistema educativo formal. Se trata de una novedosa modalidad educativa para secundaria, estructurada con un componente presencial de 120 minutos semanales y un componente autodidacta o de autoaprendizaje que es responsabilidad del o la estudiante, con la posibilidad de esclarecer dudas con personal tutor, en las horas presenciales.

Para el curso lectivo de 2004, se matricularon cerca de 20.000 estudiantes en las 123 sedes del PNOEJ, que había en las 20 Direcciones Regionales Educativas del país, a noviembre de 2005. Existen sedes tanto en la zona urbana como en la rural; sin embargo, las características de flexibilidad del programa lo convierten en una modalidad ideal para las condiciones predominantes en las zonas rurales con un mayor grado de dispersión. De ahí que, aproximadamente el 60% de los grupos estén ubicados en esas zonas.

A principios de enero del año 2005, el Ministerio de Educación adoptó una serie de medidas contrarias a la filosofía original del PNOEJ, que conducían a lo que la Defensoría denominó como cierre técnico del Programa, con graves consecuencias de exclusión de cientos de estudiantes.¹⁵

Entre otras cosas se dispuso:

- No se abrirán sedes nuevas durante el curso lectivo 2005.
- No se admitirán alumnos(as) para matricularse en séptimo año para este curso lectivo.

14. Artículo del periódico **La Nación** del 05 de enero de 2005.

15. Medidas plasmadas en oficio EDJA-13-01-2005 del 14 de enero de 2005 suscrito por autoridades de la Dirección General de Educación para Jóvenes y Adultos, de la División de Desarrollo Curricular y del Despacho del viceministro Académico, todos del Ministerio de Educación Pública.

- Solamente se admitirá la apertura de grupos conformados por al menos 25 estudiantes.*

Además, en un cronograma elaborado por autoridades del Ministerio de Educación “para la transformación paulatina del PNOEJ (2005-2010)”, se establece que para el 2010 se pretende disminuir en un 50% el recurso humano del programa en el nivel nacional.

En otras palabras, las proyecciones del Ministerio de Educación Pública para los próximos 5 años, en torno al futuro del PNOEJ, en lugar de orientarse hacia su fortalecimiento mediante el aumento y mejoramiento de la oferta, van en dirección de la disminución paulatina en el número de sedes y grupos—cierre de inscripción de estudiantes de 7.º en el 2005; de 8.º, en el 2006; de 9.º, en el 2007, y de 10.º, en el 2008—. En otras palabras, al cierre del Programa.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, la decisión se tomó a raíz de un informe de la Contraloría General de la República que evidenció un mal manejo de los recursos y la falta de supervisión, irregularidades que también han sido denunciadas, en diversas oportunidades, por esta Defensoría.

Sin embargo, resulta inadmisibles el hecho de que, en lugar de corregir las deficiencias detectadas en el Programa y sentar las responsabilidades del caso, las autoridades educativas optarán por una medida lesiva del derecho humano a la Educación de los y las estudiantes.

Tan apremiante situación, llevó a la Defensoría de los Habitantes a plantear dos recursos de amparo ante la Sala Constitucional, en del mes de febrero del año 2005.¹⁶

En los recursos, la Defensoría argumentó sobre este particular, lo siguiente:

“Parte de la filosofía que impera y motiva la proliferación de este tipo de irregularidades administrativas en el

sector público, es la creencia errónea de que el servicio público que se otorga a poblaciones vulnerables es un servicio de “caridad”, no costado por el solicitante. Esta creencia genera a su vez la falacia de excluir del control y de la supervisión ordinaria a este tipo de programas en virtud de no considerarse los mismos dentro de los parámetros de un servicio de calidad dentro del mismo sistema.

En este orden de ideas y bajo la línea del Derecho Humano al Buen Gobierno, la administración de los recursos públicos invertidos en oportunidades educativas para población en condición de vulnerabilidad y de exclusión del sistema educativo regular son de la más alta importancia y trascendencia a efectos de que el modelo educativo costarricense no sea un espacio para la reproducción de condiciones de inequidad social, sino todo lo contrario, es decir, un mecanismo para la movilidad social ascendente de quienes a través de su esfuerzo propio y de las oportunidades-herramientas que le brinda el Estado, puedan progresar en términos humanos.

(...)

Ya ha indicado esta Defensoría que resulta urgente que dentro de las prácticas administrativas de las instituciones públicas, entre ellas el Ministerio de Educación Pública, se incorporen los principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficiencia, equidad e inclusividad entre otros, como mecanismos garantes de la satisfacción del Derecho Humano al Desarrollo que le asiste a los administrados, pero también como una forma de control a priori y a posteriori del actuar administrativo.”

Las consecuencias no se han hecho esperar; según información brindada verbalmente por el señor viceministro Académico de Educación, las sedes pasaron de 123 a finales de noviembre del año 2004 a 96 para el presente curso lectivo (2005).

Como sucede generalmente, las medidas han afectado en mayor grado a las



* Anteriormente se autorizaba la apertura de grupos de 15 estudiantes.

16. Tramitados en expedientes 05-1575-0007-CO y 05-2334-0007-CO.

sedes rurales del Programa debido a que la dispersión de la población a la que ya se aludió, dificulta cumplir con el mínimo requerido de estudiantes, así como a los y las estudiantes de 10.º y 11.º años, cuyos grupos siempre presentan baja matrícula, justamente por la baja cobertura y la alta deserción que existe en esos niveles.

Sus efectos han sido devastadores para los y las estudiantes afectados(as), no solamente porque el sistema ha hecho la exclusión en dos ocasiones (más para algunos[as]) sino, además, porque no tienen la opción de incorporarse a la educación formal en virtud de que el programa de ésta es incompatible con la del PNOEJ.

En este caso se está a la espera de la resolución de la Sala Constitucional.

El calendario escolar se constituye en una limitación para acceder a la educación superior

A mediados de diciembre de 2004, la Defensoría de los Habitantes recibió una importante cantidad de consultas, inquietudes y denuncias de estudiantes y padres y madres de familia, preocupados por la situación de incerteza en la que se encontraban miles de estudiantes que aplazaron alguna de las pruebas de Bachillerato, pero que ganaron la prueba de admisión en alguna universidad.

Por un lado, los períodos de matrícula en las universidades públicas y privadas van de noviembre a enero, mientras que la primera convocatoria extraordinaria de Bachillerato estaba programada para el mes de marzo 2005, de manera que no tenían posibilidades de matricularse en ninguna institución de educación superior durante el primer cuatrimestre o semestre del año, según fuera el caso.

A raíz de esta situación, el exdefensor de los Habitantes, Sr. José Manuel Echandi, planteó ante la Rectoría de las distintas universidades públicas, la posibilidad de que las y los estudiantes que ganaron la prueba de admisión, pero que perdieron la de Bachillerato, pudiesen ser matriculados en forma provisional mientras se resolvía su situación académica.

A partir de las gestiones de esta Defensoría se lograron obtener los siguientes resultados:

- Que las universidades privadas extendieran el período de matrícula de forma extraordinaria hasta finales de enero de 2005, para dar tiempo a la revisión de las apelaciones.
- Coordinación con la Universidad Estatal a Distancia (UNED) para que las y los estudiantes, en las circunstancias apuntadas, pudieran matricularse en Estudios Generales como fecha límite hasta el 17 de enero de 2005.
- Que las y los estudiantes, en las circunstancias señaladas podrían tramitar su matrícula con un certificado emitido por el Ministerio de Educación Pública y no con el título de Bachillerato.
- Que la Universidad de Costa Rica, el día 07 de enero de 2005, en forma extraordinaria, aceptaría los certificados a aquellos(as) estudiantes quienes aplicaron la pruebas de Bachillerato el día 4 de diciembre.

Si bien la intervención de la Defensoría consiguió resultados positivos que beneficiaron a gran cantidad de estudiantes quienes, de otro modo, no se hubiesen podido matricular en una institución de educación superior, no puede dejar de señalarse que lo ocurrido es una clara muestra de descoordinación entre el Ministerio de Educación Pública y los centros de educación superior pues se

infringe lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Fundamental de Educación, según la cual “*La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde preescolar hasta la universitaria*”. Además, lesiona el derecho humano a la educación al constituirse en una limitación para el acceso a ese nivel educativo.

El disfrute del derecho a la educación visto desde la óptica de las escuelas unidocentes

Una investigación realizada por el Defensor de niño y niñas internacional (DNI), en el año 2002, para el Banco Mundial¹⁷, así como el 9.º Informe del Estado de la Nación, programa que auspicia la Defensoría de los Habitantes, revelaron información inquietante sobre la situación de la educación rural en Costa Rica.

Algunos datos de interés indican que existe una relación claramente inequitativa en la distribución estudiante/docente, entre zona urbana y zona rural, en perjuicio de la segunda. Así, para el año 2002, la zona urbana concentró el 53% de la matrícula, pero el 63% del personal docente, contra un 47% de matrícula y 37% de docentes en la zona rural.

Las zonas rural y rural dispersa presentan las menores tasas de asistencia a la educación, y en la zona rural dispersa, la no asistencia es más del doble que en la zona urbana.

Entre otras cosas, la investigación del DNI concluye que “*la combinación zona rural-pobreza es la que relativamente excluye a más personas de la educación*” y que “*residir en la zona rural también representa un obstáculo para la asistencia a la educación*”.

Una de las manifestaciones más contundentes de esta dicotomía entre la

educación rural y la urbana, es la escuela unidocente, creada para garantizar el derecho a la educación a la población estudiantil ubicada en las áreas dispersas. Estas escuelas están a cargo de uno o dos docentes quienes atienden entre 1 y 50 estudiantes en todos los niveles de primaria. Alguna de personas docentes o la única, según sea el caso, tiene el recargo de la Dirección.



De acuerdo con el Informe del Estado de la Nación, en el 2002, el 8% de la población estudiantil asistía a escuelas unidocentes, las cuales representaban el 44,9% del total de escuelas del país.

Asimismo, indica que estas escuelas presentan los rendimientos educativos más bajos y los mayores porcentajes de deserción –6,3%–, de repitencia –11,7%– y reprobación –10,8%–, durante los últimos ocho años (datos al 2002); cifras que por mucho superan el promedio nacional de primaria.

Aunque el Informe en cuestión no lo señala, el bajo rendimiento puede estar vinculado al hecho de que la jornada escolar de escuelas unidocentes es considerablemente más corta: reciben 240 lecciones académicas menos que las y los estudiantes del resto de las escuelas y no reciben materias complementarias ni lengua extranjera. Además, al estar ubicadas, en su mayoría, en áreas rurales dispersas, tienen pocas posibilidades de acceso a materiales didácticos actualizados y a tecnologías para la educación.

Las escuelas unidocentes, tal y como funcionan en la actualidad, son el reflejo de un entorno adverso y de exclusión y un espacio donde se reproduce la inequidad. Muestran una doble discriminación por parte del Estado en perjuicio de un sector de la población menor de edad en condiciones especialmente vulnerables: primero por su condición de pobreza, que

17. **Análisis social de la educación rural en Costa Rica.** Defensor de los niños internacional-Sección Costa Rica. Junio 2003.

por sí misma es un forma de exclusión, y luego porque se le segrega al brindársele una educación de segunda clase que difícilmente contribuirá a mejorar sus condiciones de vida, menos aún, a romper el círculo de pobreza intergeneracional.

En estas circunstancias, representan la prueba más concreta de los riesgos que encierra reducir el derecho a la educación a la simple garantía de gratuidad y obligatoriedad o, lo que es lo mismo, el considerar que cualquier educación es mejor que ninguna.

La segregación, exclusión e inequidad se evidencian a partir de los indicadores educativos¹⁸

Como un aspecto preliminar, es preciso señalar el valor relativo de los números cuando de educación y de cualquier otro derecho humano se trata, dado que despersonalizan los procesos y los problemas sociales, lo cual es contrario al espíritu de los derechos humanos que se centran en las personas. Desde la óptica de estos, cualquier forma de discriminación en perjuicio de una sola persona amerita la inmediata atención del Estado. Además, por lo general, las cifras son utilizadas en términos positivos por las estructuras políticas para visualizar “logros” y “avances”, invisibilizando distintas formas de exclusión e inequidad contra poblaciones especialmente vulnerables.

Hechas estas observaciones, cabe indicar que los datos estadísticos utilizados con la sensibilidad de los derechos humanos resultan útiles para revelar diversas formas de discriminación así como brechas sociales importantes, situaciones en las que los números hablan por sí solos. Este es, precisamente, el enfoque que se utilizará al analizar las estadísticas educativas en el presente apartado.

• Matrícula

La matrícula corresponde a la cantidad de estudiantes que se incorpora en los distintos niveles de la educación formal.

En la última década, la matrícula total en el sistema educativo ha experimentado un crecimiento sostenido y constante que responde al crecimiento demográfico. Pasó de 756.859, en 1993, a 1.061.375, en el 2004. Los picos más altos se presentaron en los años 1998 y 2002, con tasas de crecimiento inter anual del 4,8 % y 3,8 %, respectivamente. En el 2003, 90,4% del las y los estudiantes asistía a instituciones públicas.

Cabe destacar que la **educación primaria** (incluye I y II ciclos tradicional de la Educación General Básica y programas y modalidades alternativas) **fue la única que presentó disminuciones de la matrícula** en algunos de los años, particularmente durante el tercer cuatrienio del período de análisis. Así, la matrícula del 2004 fue de 557.865 estudiantes, casi 10.000 menos que los reportados el año anterior, cuando la matrícula fue de 567.021, **lo cual significó la segunda disminución consecutiva, y la tercera en los últimos cuatro años.**

• Cobertura

La cobertura o escolaridad puede definirse como la capacidad del sistema para ofrecer la educación a la población, en los distintos niveles educativos de cara a la demanda. Para medirla se han utilizado tradicionalmente los indicadores de tasa bruta o tasa neta, dependiendo de si dicha medición se hace tomando en consideración únicamente la población con edad para estar cursando un nivel educativo determinado (tasa neta), o bien, si incluye a toda la población que cursa ese nivel, aun la rezagada (tasa bruta).

Para los efectos de este trabajo interesa la neta.

Entre 1999 y 2004 la tasa neta de escolaridad en la educación preescolar

18. Datos e información obtenidos de estadísticas del Departamento de Estadística del MEP y de los 9.º y 10.º **Informes del Estado de la Nación.**

se ha incrementado significativamente, pasando de un 44,35% a un 63,5%, como consecuencia del impulso que se le dio a partir de la reforma constitucional del año 1997 que amplió la obligatoriedad de la educación a ese nivel pero, a su vez, el dato indica que **a casi 4 de cada 10 niños(as) menores de 6 años no se les está garantizando su derecho a la educación.**

En cuanto a la educación primaria, desde hace ya bastante tiempo el país ha logrado tasas netas de escolaridad que rondan el 100%. Sin embargo, al igual que en la matrícula, la tasa de cobertura en el **I y II ciclo tradicional, ha sufrido leves descensos en los últimos dos años:** 99,2%, en 2002; 99%, en 2003 y 98,5% en 2004.

En secundaria (III ciclo y Educación Diversificada), si bien la tasa de cobertura se ha elevado sustancialmente en los últimos seis años –la tasa neta de escolaridad aumentó en 17,6 puntos, pasando de 51,9%, en 1998, a 69,3%, en 2004–; es importante tomar en consideración que **recién en el año 2000 el país recuperó las tasas de cobertura en secundaria que tenía en 1980.** Por otra parte, desde el punto de vista del derecho humano a la educación, los datos también evidencian que el problema de cobertura educativa en secundaria persiste, dado que **más de 3 de cada 10 jóvenes no está incorporado en el sistema educativo.** De hecho, la tasa neta de escolaridad (cobertura) disminuye conforme avanzan los ciclos educativos, tal y como se observa en los datos correspondientes al año 2003. Así tenemos que en el I ciclo (1.º, 2.º y 3.º grados) la tasa neta alcanzó el 99,9%; en el II ciclo (4.º, 5.º y 6.º grados) la tasa disminuyó al 88,7%. Al llegar a la secundaria se redujo abruptamente hasta llegar a la tasa del 60,9%; que, a su vez, puede desagregarse en un 67,9% en el II ciclo (7.º, 8.º y 9.º años) y 36,6% en Educación Diversificada (10.º y 11.º años), que es donde el problema se torna más agudo.

• Deserción

La deserción intra-anual también se ha logrado disminuir en los últimos 10 años. Mientras que en 1990 la deserción en I y II ciclo era del 4,7%, en el 2003 fue del 3,9%. En el III ciclo y la Educación Diversificada pasó del 14,4 en 1990, al 10,4 en el 2003. No obstante, al analizar los datos bajo el lente de los derechos humanos y procesarlos en consecuencia, tenemos que, durante ese año, **el sistema educativo expulsó a 20.900 niños y niñas de primaria (I y II ciclo) y a 30.623 adolescentes en secundaria (III ciclo y Educación Diversificada), para un total de 51.810 niños, niñas y adolescentes.**

Además, no se puede pasar por alto el hecho de que para ese mismo año –2003–, *“apenas el 29,1% de las personas menores de edad que ingresaron a primaria once años antes, logró completar la secundaria”*.¹⁹

• Repitencia

Aunado a lo anterior, la alta tasa de repitencia en secundaria es otro problema al que se debe poner especial atención dado que ocasiona frustración y baja autoestima, además de ser un antecedente importante de la deserción. En el 2004, **28.677 jóvenes repitieron en el III ciclo y la Educación Diversificada,** para una tasa del 10,2% contra 38.657 niños y niñas en el I y II ciclos de la Educación General Básica, para una tasa del 7%.

• Educación privada – educación pública

Al comparar datos de educación privada y educación pública, tenemos que la repitencia en centros educativos públicos fue 7,3 veces más alta con respecto a la de los privados y la deserción fue 4 veces mayor, lo cual es alarmante si se

19. **10.º Informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.** Programa Estado de la Nación. Capítulo 2 Equidad e Integración Social. Pp 87.

toma en consideración que 90,4 % de la población estudiantil asiste a instituciones de enseñanza públicas.

• Infraestructura y personal docente

Como ya se señaló en el apartado correspondiente, la mayoría de escuelas y colegios públicos del país tiene carencias y necesidades importantes en infraestructura, mobiliario y materiales. Para el año 2003, había un faltante de 3.114 aulas académicas; sin contar un importante porcentaje de las que hay que están en muy malas condiciones, unas cuantas al extremo de haberse declarado inhabitables, en algún momento, por parte del Ministerio de Salud (Escuela Los Guido, Liceo de Purral). Además, existe un déficit de 663 bibliotecas y 570 centros de informática. También, en este caso, habría que hacer el señalamiento de que muchas de las instituciones que funcionan

presentan carencias importantes en material didáctico y reemplazo de equipos.

El personal docente en todos los niveles prácticamente se duplicó en la últimos trece años, pasando de 24.425, en 1990, a 49.506, en 2003. Sin embargo, se trata de un crecimiento que ha tendido a concentrarse en la zona urbana tal y como se indicó anteriormente.

Conclusiones y recomendaciones

Como conclusión general se señala que el pleno disfrute del derecho humano a la educación requiere de esfuerzos concertados para garantizar, en igual medida, disponibilidad, accesibilidad y calidad, en el entendido de que una educación gratuita pero no obligatoria conlleva problemas de cobertura; una educación obligatoria pero no gratuita la condena al imposible; mientras que una gratuita y obligatoria pero mediocre, la torna vacía e incapaz de contribuir al desarrollo integral de las personas menores de edad.

1. Considerando que, en gran medida, los problemas en la calidad de la educación están estrechamente vinculados con el financiamiento del sector, se recomienda a los señores y señoras diputados(as) ante la Asamblea Legislativa, tramitar un proyecto de reforma al artículo 78 constitucional, para que el gasto público en educación no sea inferior al 10% anual del producto interno bruto, porcentaje que se alcanzará en forma progresiva y en un plazo de cuatro años, contados a partir de la reforma, mediante incrementos anuales de un 1% sobre el porcentaje ya existente.



2. Con el fin de llenar el vacío existente en la fiscalización estatal de la educación privada y con el propósito de dar cumplimiento al artículo 79 de la Carta Fundamental, se recomienda, asimismo, a la Asamblea Legislativa tramitar un proyecto de ley para la regulación de la oferta privada en la educación. Al respecto es importante señalar que ya existe un antecedente de proyecto que se tramitó en la Asamblea Legislativa, con el expediente N.º13281, denominado “*Ley para la Inspección y regulación de los centros docentes privados*” y que, a pesar de estar actualmente archivado, valdría la pena revisar.
3. Al Consejo Superior de Educación y al Ministerio de Educación Pública, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, se les recomienda iniciar un proceso de revisión y reforma integral del sistema educativo con la participación de los diferentes actores que conforman la comunidad educativa –incluidos estudiantes, docentes, padres de familia y comunidades– que aborde las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la educación, a partir de la definición de metas de corto, mediano y largo plazo y mediante una adecuada y eficiente inversión de los recursos que genere la reforma propuesta en la recomendación 1.



3



Una mirada externa al desempeño del país en la protección y defensa de la infancia y la adolescencia

Informe del Comité Internacional de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*

Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1990, Costa Rica se compromete a brindar informes periódicos ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), con sede en Ginebra, con el fin de que éste comité examine los avances del país en la implementación de la Convención.

El primer informe fue presentado en el año 1993 y, diez años después, en el 2003 se presentó el tercer informe, el cual fue analizado por el Comité, junto con las autoridades costarricenses, en mayo de 2005.

Se presentó, también, un informe alternativo por parte de las organizaciones no gubernamentales, del cual el Comité extrajo, en un primer momento, algunas preguntas o comentarios que fueron enviados al Estado costarricense para que se ampliara o aclarara la información. Éste envió sus respuestas y, finalmente, se reúnen con el CDN en Ginebra.

Después de un amplio intercambio con los representantes de Costa Rica, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) emite un documento que recoge sus apreciaciones acerca de los avances del país en los últimos años. En primer lugar, el Comité reconoce un conjunto de logros significativos de Costa Rica desde el segundo informe (presentado en el 2000), como parte de los esfuerzos del país por implementar la Convención. Entre los logros reportados en el informe, el Comité de los Derechos del Niño destaca los siguientes:

1. Avances en el proceso de reforma institucional, específicamente del Patronato Nacional de la Infancia.
2. Continuación del proceso de reformas legales con el fin de ajustar el marco jurídico del país al espíritu y letra de la Convención, incluyendo: Ley N.º 8101 de Paternidad responsable, y Ley N.º 8111 sobre Cobertura de inmunizaciones, ambas del año 2001, así como ajustes a la normativa vigente, tales como el aumento en sanciones penales por delitos contra menores de edad, la modificación al Código Penal, artículo 174, para sancionar la distribución de material pornográfico o erótico en que se utilicen niños(as) o sus imágenes, y la ratificación de la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.
3. Identificación de comunidades con carencias críticas (Plan Vida Nueva).
4. Elaboración de la Agenda Nacional para la niñez y la adolescencia 2000-2010, por parte del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en la que se destaca el proceso participativo seguido en su construcción y el establecimiento de varias comisiones especiales permanentes (sobre trabajo infantil, explotación sexual comercial, maltrato, paternidad responsable, etc.).
5. En el campo de la salud se destacan los esfuerzos por aumentar la cobertura en el primer nivel de atención mediante la apertura de

* Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2005). **Recomendaciones del CRC: Costa Rica. Ginebra.**

nuevos Equipos Básicos de Atención Integral en Salud y Áreas de Salud, para alcanzar una cobertura del 90%, la introducción de pruebas de VIH-Sida en la consulta prenatal, disminución en la mortalidad infantil, iniciación de programas de fortificación de varios alimentos básicos con ácido fólico, disminución de la mortalidad materna, conformación de Comités del Niño Agredido en los hospitales y en las áreas de salud tanto públicos como privados.

6. En lo que a educación se refiere, se reconocen avances en la cobertura de la educación preescolar y, en general, en la cobertura de todos los niveles del sistema educativo, así como los esfuerzos por introducir la enseñanza de una segunda lengua y bases en computación. Se hace mención especial a los esfuerzos por aumentar el acceso a los servicios de educación por parte de la población indígena.
7. En el tema de trabajo infantil se toma nota de la conformación del Comité Nacional de Trabajo Infantil, el Comité Técnico y la Oficina para la Erradicación del Trabajo Infantil en el Ministerio de Trabajo, con su correspondiente Plan de Acción.
8. De manera similar, para el tema de explotación sexual comercial se destaca la elaboración del Plan Nacional para atender este problema y la conformación de la Comisión Nacional que preside el PANI, la creación de la Fiscalía de Delitos Sexuales, la Unidad contra la Explotación Sexual del Ministerio de Seguridad, la Unidad Especializada del Organismo de Investigación Judicial y las campañas realizadas para sensibilizar a la población.

Complementariamente, el CDN resalta una serie de temas en los cuales el Comité considera no se han evidenciado avances, y hace un llamado especial para que se tomen todas las medidas posibles para alcanzar mejoras sustantivas en el corto plazo. Preocupa, en particular al CDN, el que en los dos informes anteriores algunos de estos temas ya habían sido anotados y, sin embargo, este tercer informe no muestra esfuerzos suficientes para superar estos rezagos. Entre los temas que preocupan están:

1. Pocos avances en la consolidación del Sistema Nacional de Protección Integral, el cual sigue sin lograr articular el accionar interinstitucional, ni en el nivel nacional ni en el local, de manera que su efectividad es muy limitada. No se han reglamentado sus diferentes instancias, ni se les ha definido un contenido presupuestario para su real funcionamiento. Queda pendiente la conformación de las Juntas de Protección en casi la mitad de los cantones, así como los Comités Tutelares correspondientes.
2. Necesidad de garantizar un presupuesto adecuado y estable para el PANI.
3. Mínimos avances en la conformación de un Sistema Nacional de Información, que permita conocer la situación de los niños, las niñas y adolescentes en las diferentes poblaciones y regiones del país, desagregado por edad, sexo, lugar de residencia, etnia y nacionalidad, entre otras categorías. El sistema es necesario para conocer la demanda real de servicios y, por lo tanto, la cobertura que existe en la actualidad, así como para monitorear y medir los efectos e impactos de los diferentes programas y las actividades.

4. Mínimos avances en la atención y en la protección de grupos vulnerables, de quienes casi no se dispone de información (indígenas, inmigrantes, personas con discapacidad, niños y niñas en la calle, en drogadicción, etc.) Preocupan algunas situaciones puntuales como las denuncias de supuestas situaciones de discriminación contra población infantil inmigrante que no puede acceder a las becas escolares, entre otras. No existen servicios adecuados de atención y recuperación para la niñez en drogas, en explotación sexual comercial, en la calle, entre otros.
5. Se deben aumentar los esfuerzos por capacitar e informar acerca de los derechos que asisten a las niñas, las niñas y adolescentes, y a la población en general, en particular a las personas con responsabilidades directamente relacionadas con este grupo etario. El rol de los medios de comunicación en esta tarea se valora que ha sido débil, y con frecuencia contraproducente, al abordar algunos temas sobre niños, niñas y adolescentes de manera sensacionalista, revictimizando en ocasiones a las personas menores de edad.
6. No se evidencian avances en el logro de todos los derechos y las libertades civiles que la Convención define. No existe información que muestre avances en la participación plena de los niños, las niñas y adolescentes en el entorno familiar y escolar, entre otros, o en su acceso a la información.
7. Pocos avances en mejorar la administración de justicia juvenil; preocupa la existencia de supuestas denuncias por maltrato durante detención, hacen falta más jueces especializados en materia de derechos de las personas menores, así como capacitar a policías y funcionarios y funcionarias que están involucrados(as) en estos procesos.
8. Sigue evidenciándose serias limitaciones en las opciones disponibles para el cuidado de niños y niñas, particularmente para población vulnerable. Preocupa los internamientos “transitorios” en alternativas del PANI, que se vuelven excesivamente prolongados.
9. En el tema de abuso infantil preocupa la ausencia de una política de prevención comprehensiva, y se anota que los servicios disponibles para apoyar a esta población están casi exclusivamente en manos de organizaciones no gubernamentales.
10. En el campo de la salud se señala la poca cobertura que aún presenta el país para los grupos vulnerables, en especial poblaciones rurales, menores con discapacidad y grupos indígenas. Asimismo, son preocupantes los pocos avances en salud reproductiva, y se reitera la necesidad de insertar programas en el nivel de los colegios, dado que la cantidad de casos de embarazos en menores de edad se mantiene alta.
11. En el ámbito de la educación preocupa la educación secundaria en particular, la deserción que se da en ese nivel, la repitencia en todos los niveles, así como problemas de infraestructura, de calidad y la ausencia de salidas laterales del sistema educativo, entre otros.
12. El tema de explotación económica de esta población se destaca como un problema que no se llega a resolver y hay evidencias de que tal vez esté aumentando.

13. De igual manera al punto anterior, en el tema de explotación sexual comercial, si bien se reconocen esfuerzos, el tema sigue sin superarse. Se evidencia una débil coordinación interinstitucional, una ausencia en apoyo y protección a las víctimas, cuyo número se percibe en aumento y pocos esfuerzos en prevención. Se recomienda reforzar la legislación penal en este sentido, y aumentar los recursos disponibles.
14. Otro tema puntual que destaca el informe es la situación de niños y niñas en la calle, cuyo número se percibe en aumento. Destacan la ausencia de datos confiables que faciliten el dimensionar mejor esta situación. El CDN recomienda realizar una investigación que permita identificar las causas y los alcances del fenómeno y elaborar una estrategia de abordaje más efectiva.
15. Finalmente, se hace un llamado enérgico para establecer prioridades en cuanto a la atención de la población indígena pues, a pesar de los esfuerzos reportados, sigue siendo un grupo que vive en condiciones de vida inferiores al resto del país, con desventajas claras en el acceso a servicios básicos incluyendo salud y educación.



Reflexiones Sección I

Del panorama que perfila el conjunto de datos y valoraciones recopiladas en esta Sección I, destacan, por su relevancia o urgencia, algunos elementos que podríamos categorizar en dos grandes grupos:

1. Aquellos en los que se evidencian **avances importantes** para el país, incluyendo algunos elementos puntuales pero con avances significativos, así como temas de mayor trascendencia que, aunque mostraron poco avance desde el último periodo, mantienen una tendencia sostenida en el tiempo en la dirección correcta.
2. Aquellos en los que se evidencia un **estancamiento o inmovilización** preocupante.

En resumen, este informe, tal y como lo han hecho los informes anteriores, identifica avances de suma importancia que deben reconocerse. El problema es que una cantidad importante de estos avances ocurre a una velocidad insuficiente y dispareja, inaceptable a la luz del impacto negativo que los rezagos ya existentes tienen sobre las personas y sobre el conjunto de la sociedad, dadas las amenazas que vienen adentrándose en el tejido social.

Desde la década de los años ochenta, nuestros avances sociales parecen haber venido sosteniéndose en mucho sobre la base de lo logrado en décadas anteriores, debilitando un capital social que no se ha fortalecido y que, al cabo de varias generaciones, empieza a mostrar un perfil distinto al que caracterizó a la sociedad costarricense. El distanciamiento entre clases sociales alcanza, en la actualidad, niveles de “no reconocerse”, de percibirse más que como grupos distantes como grupos ajenos, ante una distancia que no se mira como salvable,

lo que da un giro peligroso a la conformación y la dinámica de la sociedad.

Si bien la inversión social en niñez y adolescencia pareciera ser importante en términos de magnitud relativa (ver EDNA, 2003), solo cerca del 36% es asignada a programas dirigidos directa o indirectamente a la esta población, siendo que ésta representa un porcentaje mayor de la población total, en el orden del 38%. Más allá de discutir acerca de la adecuación de los recursos en términos de cantidad, direccionamiento o eficacia, lo que parece evidenciarse es que la inversión social actual no ha logrado hacer avanzar al país en una buena parte de los problemas fundamentales relacionados con el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. No obstante, debe aclararse que, sin esta inversión actual, el panorama solo podría ser peor.

Una proporción mayoritaria de esa inversión se canaliza hacia programas y actividades que responden a políticas universales, no obstante, hay limitaciones muy importantes en términos de acceso, oportunidad y calidad de esos servicios, en perjuicio de los grupos más vulnerables, que precisamente debilitan enormemente su carácter universal. Incluso, como señala el EDNA 2003, la inversión en educación en el nivel de secundaria muestra un comportamiento más bien regresivo, producto del desgranamiento de la cobertura que se da a través del paso de los y las estudiantes por el sistema, de manera que se va creando un sesgo en la población de adolescentes que completa la secundaria, en contra de los más vulnerables, esto sin considerar el tema de calidad de esta educación.

En el sector salud, si bien se ha analizado que la inversión que se hace en los programas del primer nivel de atención probablemente es la que presenta la mayor

equidad y progresividad, favoreciendo en particular al grupo de preescolar, no obstante esta equidad se debilita al avanzar la edad de los niños, las niñas y adolescentes, puesto que, como ya se ha dicho, los programas de salud no están llegando al grupo de los y las adolescentes, a pesar de mostrar importantes problemas y necesidades de salud y reconociendo algunos esfuerzos importantes, como, por ejemplo, los realizados por la Caja Costarricense de Seguro Social.

En estos grandes programas universales, que fueron el motor de avance del país varias generaciones atrás, el grupo de adolescentes y de niños y niñas de 2 a 5 años de edad, son los más excluidos, siendo el grupo de 6 a 11 años el que recibe la mayor cantidad de la inversión social, representada fundamentalmente por la educación formal. Sin embargo cabe preguntarse si la educación que están recibiendo, en cantidad y calidad, los prepara para una vida digna y plena en el marco de un mundo globalizado. Ciertamente el promedio de escolaridad ha variado poco en los últimos quinquenios, y aún no tenemos claro ¿para qué está preparada nuestra población joven con 7 u 8 años de escolaridad?

Por otro lado, los programas más focalizados carecen, en su mayoría, de evaluaciones que permitan identificar y medir los beneficios reales, directos o indirectos que estos tienen sobre la población meta o de interés. No obstante, basados solo en estadísticas generales, pareciera que el impacto que puedan estar teniendo (recuérdese que algunos son programas muy antiguos) ha alcanzado un tope, al no evidenciarse mejoras en la prevalencia general de las condiciones que intentan mejorar, tal y como se evidencia en el Cuadro 1, en la sección de rezagos. El común denominador de muchos de estos problemas es, sin duda alguna, la condición de pobreza en la que vive una de cada tres personas menores de edad en Costa Rica. Lamentablemente, a pesar de varios valiosos intentos, aún no existe un planteamiento de política

para combatir la pobreza de manera integral. Datos recientes del Instituto Nacional de Estadística y Censos muestran un aumento en el costo de la canasta básica cercano al 20% con respecto al año anterior. Situaciones de orden mundial como el aumento de los precios del petróleo, si bien escapan del control de la política nacional, evidencian un país poco preparado para enfrentar escenarios que se vienen anunciando y que, lamentablemente, no cambiarán en el corto plazo.

No ayuda la cada vez mayor división de los esfuerzos y los presupuestos, de actores y responsables, e incluso de fiscalizadores, por lo menos en aspectos procedimentales, mientras que la participación de la sociedad sigue siendo una aspiración de algunos, y un recurso de retórica de otros. Por ejemplo, del año 2003 al 2005 se crearon solamente 6 nuevas Juntas de Protección, para un total de 46, lo que deja por fuera a casi la mitad de los cantones.

Tampoco ayuda el alto costo administrativo de algunos de estos esfuerzos.

Finalmente, preocupa la débil exigibilidad y defensa que muestra la sociedad en el campo de los derechos de la niñez y adolescencia. Temas como la explotación sexual comercial o el tráfico de drogas, por ejemplo, siguen encontrando clientes y cómplices en todos los grupos socioeconómicos y áreas geográficas del país. Ante el silencio social, inevitablemente surge en la mente una imagen de un *Fuente Ovejuna* débil y, en alguna medida, incoherente.

El monitoreo de indicadores, como ya se ha dicho, no tiene como propósito final describir el tipo y el número de violaciones a los derechos de la niñez y la adolescencia cada año, ni contar el número de niños, niñas y adolescentes que las sufren; pretende, sobre todo, proveer de información confiable y oportuna que permita interpretar la realidad que experimenta esta población en relación con sus derechos, y conocer las condiciones necesarias para que estos

derechos tengan vigencia. La distancia entre los enunciados éticos, jurídicos, políticos, sociales y culturales, en el marco de los derechos, y los hechos de la realidad, debe ser evidenciada y superada mediante

el ejercicio de la ciudadanía, por medio de la exigibilidad y protección colectiva. Este informe contribuye a evaluar esta distancia, y a hacer un vigoroso llamado a actores sociales y políticos para minimizarla.

Cuadro 1

Costa Rica: Resumen de principales avances y estancamientos del país en el ámbito de niñez y adolescencia

Avances:		
Nivel ejecutivo	Salud	Aumento de la cobertura general en el primer nivel. Disminución en mortalidad infantil.
	Nutrición	Aumento en la prevalencia de lactancia materna. Fortificación de alimentos con vitaminas clave.
	Educación	Aumento en cobertura preescolar y secundaria. Mejoras en retención en el nivel de secundaria. Aumento de número de centros escolares en población indígena y esfuerzos por impartir lecciones en lengua de origen. Aumentos en el porcentaje del PIB para educación.
	Otros	Avances importantes en reforma del PANI. Presentación del Tercer Informe de Costa Rica ante CIDN.
Nivel legislativo		Ratificación Convenio 182 de OIT.
Estancamientos:		
Nivel judicial		Procesos legales lentos, en ocasiones no respetan derecho a privacidad del niño(a), a no re-victimización, a opinar, con largas separaciones de la familia.
Nivel ejecutivo	Institucional	Ausencia de sistemas de información adecuados, por lo que no se conocen las características ni el tamaño de las poblaciones vulnerables, el impacto de las intervenciones, demanda real de servicios, etc.

		Sin consolidar Sistemas de Protección Integral.
		Débil articulación inter-institucional.
	Salud	Alto número de embarazos en adolescentes.
		Recursos concentrados en nivel curativo en perjuicio de acciones de promoción y prevención.
		Recursos concentrados en atención hospitalaria.
		Pocos avances en salud reproductiva en general.
		Baja y estancada cobertura de adolescentes en el primer nivel.
	Nutrición	Aumento en prevalencia de obesidad y factores de riesgo de enfermedades crónicas.
	Educación	Pocos avances en deserción, expulsión y repitencia escolar, particularmente en secundaria.
		Inversión limitada en educación (porcentaje aún menor al 6% del PIB).
		Se mantiene brecha entre educación pública y privada.
	Otros	Serias limitaciones en atención a grupos vulnerables y una percepción general de que algunos problemas aumentan, como drogadiciones, ESCNNA, niños(as) en las calles, etc.
		Sin avances en tema de trabajo infantil.
		Sin avances en derecho a participación y a la información.
Nivel legislativo		Pocos avances en trámites de nuevas leyes o modificaciones de existentes que afectan a NNA.
Sociedad		Medios de comunicación con papel tímido en divulgación y promoción de derechos y con perfil sensacionalista e irrespetuoso en casos graves de derechos violentados.

Fuente: Elaboración propia.



SECCIÓN II

**Temas de reflexión: la educación
secundaria en Costa Rica**

4



Ninguna persona adolescente fuera de las aulas: la universalización de la educación secundaria en Costa Rica

Introducción

Los distintos países y regiones del mundo enfrentan hoy desafíos no solo económicos y tecnológicos sino, también, culturales en el sentido amplio. Entre los más importantes se encuentra la tarea de educar a una nueva generación para vivir en un mundo que está atravesando un cambio tan acelerado que puede calificarse de “revolucionario” (Bruner, 1997). La innovación, el conocimiento y el desarrollo de destrezas en las personas se visualizan como las principales fuerzas para el desarrollo económico frente a los retos de la globalización y de la competencia. La Educación, responsable de proveer y favorecer tales destrezas, ocupa, por lo tanto, un lugar importante en la agenda de la mayoría de los Gobiernos y Estados.

La educación secundaria, en particular, se ha convertido en una parte integral de la educación básica para todos (Briseid y Caillods, 2004), por su impacto en los esfuerzos por elevar la calidad de vida de sus habitantes. Un sistema de educación secundaria bien desarrollado y financiado adecuadamente puede beneficiar varios aspectos de la sociedad, incluyendo: la eficiencia y el rendimiento de la educación primaria y la educación superior, el desarrollo de la economía y el progreso global del estudiantado y su éxito profesional (IIPE, sf).

La educación secundaria ha sido vinculada a una menor fecundidad y tasas más bajas de mortalidad maternal e infantil. Igualmente, desempeña un papel importante en la socialización de las y los adolescentes, al dotar de instrumentos que les permiten desenvolverse

activamente en la vida social, cultural y política; asimismo, tiene repercusiones importantes para el desarrollo económico. Durante la adolescencia, la persona empieza a desarrollar sus capacidades de razonamiento abstracto, observación, inferencia y síntesis, y otras habilidades intelectuales de orden superior. Los alumnos y las alumnas pueden obtener beneficios de materias tales como ciencias, tecnología, lenguas y otras, al adquirir los fundamentos para la futura formación permanente, así como las competencias necesarias para la resolución de problemas, requeridas en el trabajo. Además, en esta etapa, las personas adolescentes tratan de lograr mayor autonomía abriéndose a un contacto más amplio que el grupo familiar. El liceo y el colegio como lugar de interacción y encuentro con sus coetáneos adquiere singular importancia.

En el plano internacional, la demanda de educación secundaria ha venido aumentando constantemente. Ello se debe, en parte, al éxito de la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (EPT) de 1990, durante la cual los países apelaron en pro del desarrollo de la educación primaria. Actualmente, casi quince años más tarde, un número creciente de niños y niñas concluyen la escuela primaria con la esperanza de continuar en el sistema educativo. Inicialmente concebida para seleccionar y formar a una elite, la educación secundaria deberá someterse a serias reformas para poder educar a un gran porcentaje de las personas entre 11 y 16 años de edad (IIPE, sf). Por otro lado, las experiencias en los países recientemente industrializados muestran

que la expansión de la educación secundaria permite crear una fuente de recursos humanos con trabajadores calificados y bien capacitados, capaces de desempeñar un importante papel en el desarrollo de industrias y servicios de alto valor añadido.

En consecuencia, se plantea la expansión equitativa de la cobertura de la educación secundaria con calidad, como una prioridad crítica para Centro América (Banco Mundial, 2005). Sin embargo, en Costa Rica, a pesar de que la cobertura de la educación primaria es casi universal y son pequeñas las disparidades entre zona urbana y rural, en el nivel de la educación secundaria las tasas de cobertura bajan considerablemente, aunque se registra un incremento significativo en los últimos doce años. Además, en este nivel es posible identificar importantes contrastes y asimetrías en los distintos espacios geográficos y sociales, así como las principales discontinuidades del sistema: en el paso de la primaria a la secundaria y, en un segundo momento, en el paso del tercer ciclo al ciclo diversificado (Dobles y Pisoni, 2003; Castro, 2001; Estado de la Nación, 2005, en: CONARE; Estado de la Educación, 2006, en: CONARE).

Adicionalmente, en el marco del análisis del perfil sociodemográfico y laboral de la población pobre o vulnerable ante la pobreza, Castro (2004) evidencia brechas importantes entre las características educativas de la población de 15 años y más, pobre y no pobre, a tal grado que el rasgo educativo que mejor caracteriza a la primera, es que más del 90% no ha finalizado la educación secundaria.

El conjunto de factores precitados han llevado a plantear la universalización de la cobertura con calidad de la educación secundaria, como uno de los principales desafíos que debe enfrentar el país, meta que se visualiza como una estrategia para promover una reforma educativa integral (XI Informe de Estado de la Nación, 2005 ver: CONARE).

En ese marco, el presente capítulo intenta trazar un balance sobre el estado de la educación secundaria en Costa Rica, considerando las vertientes de cobertura y calidad, y sugerir un conjunto de orientaciones estratégicas para una reforma que considere las expectativas de la población adolescente, incluyendo los medios para su materialización. Parte de un conjunto de interrogantes en cuatro grandes dimensiones:

Cobertura

- ¿Por qué no acceden todas las personas, en edad de hacerlo, a la educación secundaria?
- ¿Cuáles son las principales limitaciones existentes que explican la deserción y rezago en la educación secundaria?
- ¿Qué tipo de acciones pueden contribuir de mejor manera a superar la deserción y el rezago en el nivel secundario?

Calidad

- ¿Cuáles son los principales factores que inciden en la calidad y la eficiencia de la educación secundaria?
- ¿Cuáles factores o características de la educación secundaria vigente influyen con mayor peso para que ésta no responda a la calidad esperada?
- ¿Cuáles factores deben considerarse con prioridad, y en qué forma, en los esfuerzos orientados a lograr que la educación secundaria alcance la calidad esperada?

Pertinencia

- ¿Qué características de la educación secundaria actual explican su escasa pertinencia?
- ¿A cuáles expectativas debe responder la educación secundaria para garantizar su relevancia social?

Financiamiento

- ¿Qué volumen de inversión se requiere para alcanzar la meta de universalización de la secundaria?
- ¿Es esa meta factible en el mediano y largo plazos?

El capítulo se sustenta en una vasta investigación documental, que recurre tanto a fuentes primarias como secundarias, con la intención de realizar una lectura profunda de los indicadores seleccionados para dar cuenta de los problemas ligados a la educación secundaria costarricense que, en breve, pueden sintetizarse así: i) no ha logrado universalizar su cobertura, ii) no evidencia la calidad esperada, iii) resulta irrelevante para el logro de las expectativas existentes en torno a ella. O bien, dicho en positivo, cómo enfrentar la superación de las fracturas socioeconómicas y culturales que muestra el sistema educativo, de manera tal que pueda generarse una oferta educativa de calidad, que abarque a toda la población y que responda a las expectativas existentes en torno a ella, aspectos que resultan esenciales de cara a la equidad, la integración social y el desarrollo de la democracia en Costa Rica.

El enfoque utilizado pretende superar perspectivas simplistas y desarticuladas que se reducen a responder de manera aislada a cada indicador, obviando la complejidad del problema y las interacciones entre sus determinantes; las características histórico sociales en que se inserta y llegando, incluso, a asumir relaciones de causalidad a partir de la identificación de algunas asociaciones.

Como innovación y aporte al debate nacional, se realiza una proyección de los costos que entraña una política de universalización de la secundaria, combinando diversos elementos estratégicos, para posibilitar la generación de escenarios que identifiquen los márgenes de factibilidad de la meta planteada. Es decir, el

aporte del análisis se orienta a identificar rutas viables de financiamiento de cara al cumplimiento de las metas de universalización de la educación secundaria. En concreto, el análisis estima las inversiones estratégicas, las cuales son necesarias para que la población adquiera un número determinado de años de estudio que le permita continuar estudios superiores, o bien, alcanzar una inserción laboral con un buen nivel de productividad.

En cuanto a la organización del capítulo, incluyendo esta introducción, su estructura consta de seis secciones. La segunda sección se destina a una caracterización de la organización y estructura de la educación secundaria costarricense y de su oferta educativa. Seguidamente, en la tercera sección, se discuten los indicadores utilizados para dar cuenta de la calidad de la educación y se describe el comportamiento de aquellos que evidencian la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación secundaria costarricense. En la cuarta sección se presenta el marco conceptual atinente a la formulación de planteamientos más integrales y se incluyen las tendencias y los principales debates en relación con los aspectos identificados como centrales para la problemática analizada, derivadas del análisis de las prácticas y las experiencias de diversos países, en este nivel de formación. La quinta sección se reserva a la presentación del ejercicio de estimación del costo de la universalización de la secundaria. Finalmente, la sexta sección presenta un conjunto de orientaciones estratégicas para una reforma de la educación secundaria y lineamientos para la acción.

El capítulo incluye dos anexos. En el primero, se presenta una reseña histórica de la educación secundaria costarricense en el marco de su evolución en el contexto internacional. El segundo anexo, detalla la evolución de la matrícula en el sistema educativo formal y no formal para el período 1999-2004. Por último, aparece la bibliografía empleada para la elaboración del capítulo y sus anexos.

Caracterización de la educación secundaria costarricense

Educación formal

A partir de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Educativo, en el año 1973, la educación secundaria costarricense está integrada por dos ciclos, el III Ciclo de la Educación General Básica y el IV Ciclo o Ciclo Diversificado. De ellos, únicamente el III Ciclo es parte de la educación obligatoria.

Tradicionalmente, la educación obligatoria correspondió a la educación primaria propiamente dicha. Sin embargo, en virtud de una reforma introducida al artículo 78 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA en 1973, se declaró obligatoria la

Educación General Básica, estructurada en tres ciclos, a saber: los dos ciclos de la educación primaria, de tres años cada uno, y el primer ciclo de la tradicional enseñanza media, hoy denominado III Ciclo de la Educación General Básica, de tres años de duración. Sin embargo, a pesar de dicha reforma, la Educación General Básica no se imparte en forma completa en un único centro educativo. Siguen funcionando las escuelas tradicionales que imparten el I y II Ciclos, en tanto el III Ciclo lo continúan impartiendo en forma mayoritaria los liceos o colegios de la llamada “educación secundaria” o enseñanza media.

La educación secundaria se encuentra amparada en la LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN (1957) vigente, a la que denomina “educación media”. En el Recuadro 1 se detalla su fundamento normativo. Más de 300.000 adolescentes participan de la educación secundaria.

Recuadro 1

Costa Rica: Articulado de la Ley Fundamental de Educación que rige la educación secundaria

Artículo 14. La Enseñanza Media comprende el conjunto de estructuras o modalidades destinadas a atender las necesidades educativas tanto generales como vocacionales de los adolescentes, y tiene por finalidades:

- Contribuir a la formación de la personalidad en un medio que favorezca su desarrollo físico, intelectual y moral;
- Afirmar una concepción del mundo y de la vida inspirada en los ideales de la cultura universal y en los principios cristianos;
- Desarrollar el pensamiento reflexivo para analizar los valores éticos, estéticos y sociales, para la solución inteligente de los problemas y para impulsar el progreso de la cultura;
- Preparar para la vida cívica y el ejercicio responsable de la libertad, procurando el conocimiento básico de las instituciones patrias y de las realidades económicas y sociales de la Nación.
- Guiar en la adquisición de una cultura general que incluya los conocimientos y valores necesarios para que el adolescente pueda orientarse y comprender los problemas que le plantee su medio social; y
- Desarrollar las habilidades y aptitudes que le permitan orientarse hacia algún campo de actividades vocacionales o profesionales.

Artículo 15. Los estudios para la Educación Media durarán por lo menos cinco años y se realizarán siguiendo un plan coordinado que comprenderá:

- Plan de cultura general; y
- Planes variables y complementarios de carácter exploratorio que atiendan de preferencia al descubrimiento de aptitudes y a la formación de intereses.

Artículo 16. Para coordinar mejor los planes de estudios y la distribución de materias, la educación media comprenderá dos ciclos:

- Un primer ciclo básico con un plan común, de carácter formativo, en el que se imparta preferentemente educación general y además, un conjunto de asignaturas y actividades complementarias destinadas a la exploración de aptitudes e intereses del adolescente;
- Un segundo ciclo que continúe los estudios generales iniciados en el primero y que intensifique, mediante planes variables, el desarrollo de los intereses y necesidades de los educandos; y
- La duración de cada ciclo será determinada por el Consejo Superior de Educación, atendiendo a las características y objetivos del mismo.
- Existen dos tipos de instituciones de educación secundaria, colegios académicos y colegios técnicos. Los colegios académicos ofrecen únicamente la modalidad en Ciencias y Letras. Los colegios técnicos ofrecen la rama técnica y la rama artística. Los colegios técnicos se subdividen en colegios artísticos, colegios agropecuarios, colegios industriales y colegios de comercio y servicios.

Fuente: Asamblea Legislativa. Ley Fundamental de Educación.

El III Ciclo de la Educación General Básica comprende el 7.º, 8.º y 9.º años y consiste en una formación integral dirigida a permitirle a los y las jóvenes conocer y analizar un campo signado por la tecnología y proporcionarles, además, la capacidad de una interpretación humanista de la tecnología (Sitio Web del Ministerio de Educación Pública).

El IV Ciclo o Ciclo Diversificado no es obligatorio. Al finalizar el III Ciclo, el estudiante puede optar por la continuación de sus estudios en la educación diversificada, cuya duración es de 2 a 3 años. Este ciclo se subdivide en tres ramas: la rama académica, con dos años de duración (décimo y undécimo años) la rama técnica, con tres años de duración (décimo, undécimo y duodécimo años); y la rama artística, cuya oferta educativa es parte de la Educación Técnica Profesional.

La rama académica del IV Ciclo de la educación diversificada comprende únicamente dos años (décimo

y undécimo) y es la que cuenta con la preferencia de los y las estudiantes, padres y madres de familia. De 518 colegios que hay en total, 439 son académicos. Busca ofrecer a esta población, las herramientas mentales y tecnológicas que necesitan para enfrentar los retos de la sociedad globalizada. En ella se refuerza, la formación humanista y la académica. Sus objetivos son los siguientes:

- Desarrollar la inteligencia crítica y la disciplina intelectual y el cultivo de la capacidad para plantear y resolver problemas, así como la preparación hacia los estudios superiores.
- Fortalecer la conducta autónoma, la responsabilidad profesional, cívica, cultural, científica y tecnológica que contribuya al desarrollo del país.
- Comprender los mecanismos básicos de la sociedad y la economía para lograr una participación activa.

- Desarrollar la capacidad para tomar decisiones en virtud de la persona o del grupo social, con fundamento en principios concienciados.

La rama académica concluye con el otorgamiento del título de Bachiller, una vez que el estudiantado haya aprobado los exámenes finales de Bachillerato. Los siguientes son los tipos de instituciones –formales y no formales– en donde se desarrolla la rama académica del Ciclo de Educación Diversificada: i) Colegio Académico, ii) Colegio Humanista, iii) Colegio Científico, iv) Colegio Laboratorio, v) Colegio Experimental Bilingüe, vi) Telesecundaria, vii) Colegio Virtual, viii) Educación Secundaria a Distancia y ix) Educación Abierta.

La Educación Técnica Profesional es un subsistema del sistema educativo formal. Se ofrece a quienes deseen obtener formación en carreras profesionales de grado medio, según lo establece la Ley Fundamental de Educación. El sistema educativo costarricense acoge la definición de Educación Técnica, de la Organización Internacional del Trabajo, que la concibe como: “...el área del sistema educativo de un país que, bajo la autoridad de sus órganos oficiales de educación o de las instituciones escolares reconocidas, tiene la responsabilidad de desarrollar el proceso de formación de jóvenes, particularizando los aspectos técnicos pedagógicos para el trabajo productivo” (Sitio Web del Ministerio de Educación Pública).

Es parte de la educación general que se imparte en los Colegios Técnico Profesionales del país. El estudiantado recibe formación humanística en forma paralela a la formación técnica, de manera que, al terminar sus estudios de secundaria, puede incorporarse al campo de trabajo o continuar estudios de nivel superior, o ambos, con dos títulos que

lo acreditan como: i) Técnico en el nivel medio en la especialidad, y ii) Bachiller en Enseñanza Media. Uno de cada cinco estudiantes enrolados en la secundaria participa en las modalidades técnicas.

La Educación Técnica, en Costa Rica, está a cargo del Departamento de Educación Técnica del Ministerio de Educación Pública. El subsistema está conformado por 79 Colegios Técnicos Profesionales, los cuales están distribuidos en todo el territorio nacional. Este subsistema responde a la siguiente visión: “Lograr la excelencia en todas las acciones que se realicen a nivel nacional, regional e interinstitucional, con flexibilidad para ofrecer alternativas de formación; adaptar la oferta educativa a las demandas de los diferentes sectores involucrados, sin dejar de lado la formación integral de los y las jóvenes”.

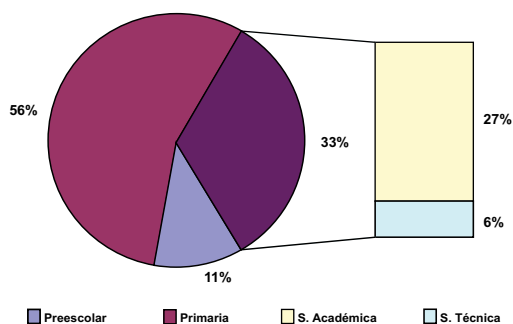
Describe su misión en los siguientes términos: “Ofrecer a los educandos, sin distinción de género, una educación técnica de calidad, apegada a los valores éticos y morales, que involucre la conservación del medio ambiente, por medio de planes y programas de estudio que promuevan la exploración y orientación vocacional, una educación para el trabajo y carreras profesionales de grado medio, que les faciliten tanto la integración exitosa como profesional en el sector productivo como la posibilidad de continuar estudios superiores”.

Sus objetivos son los siguientes:

- Continuar con la educación humanística y cívica, promoviendo una formación integral.
- Proveer la formación científico – tecnológica requerida por el sector productivo, facilitando la inserción de sus egresados y egresadas.
- Ofrecer diversas oportunidades educativas que permitan alcanzar el nivel de Técnico en el Nivel Medio.

Gráfico 1

Costa Rica: Peso de la secundaria en el sistema educativo formal, 2004



Fuente: MEP.

- Dar a sus egresados y egresadas la oportunidad de continuar estudios superiores.

A partir de la aprobación del documento *Oferta educativa para la Educación Técnica Profesional*, por parte del Consejo Superior de Educación, se asignó al Departamento de Educación Técnica del Ministerio de Educación Pública, la tarea de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda, mediante la autorización de las especialidades que puede ofrecer cada Colegio Técnico Profesional (Sitio Web del Ministerio de Educación Pública). Para ello se consideran los siguientes criterios: i) personal docente capacitado, ii) infraestructura disponible (talleres, laboratorios, aulas, fincas), iii) cumplimiento de los requerimientos para impartir cada una de las especialidades, iv) capacidad instalada, v) preferencia de los y las estudiantes de noveno año, vi) posibilidades de empleo en la zona de influencia y vii) posibilidades de financiamiento.

La Educación Técnica Profesional se ofrece en el III Ciclo de la Educación General Básica en los colegios técnico vocacionales, en la modalidad de talleres exploratorios.

En el Ciclo Diversificado la rama técnica se ofrece en las modalidades de: Industrial, Agropecuaria, Comercial y Servicios; y la rama artística se ofrece en las siguientes modalidades: Música, Teatro, Danza, Creación Literaria y Artes Plásticas. Dicha oferta se realiza en los distintos tipos de colegios técnicos, a saber: artísticos, agropecuarios, industriales y de comercio y servicios.

Los *Colegios Artísticos* tienen como objetivo desarrollar el pensamiento reflexivo para analizar los valores éticos, estéticos y sociales para la solución inteligente de los problemas y para impulsar el progreso de la cultura. Tienen la responsabilidad de desarrollar en el nivel nacional, un plan de estudios que,

Cuadro 1

Costa Rica: Especialidades impartidas en la educación técnica orientada al sector primario

Especialidades	Número de colegios que la ofrecen
Agropecuaria	43
Agroecología	27
Agroindustria	18
Riego y drenaje	5

Fuente: Sitio web del MEP.

en forma simultánea y paralela, estimule, promueva y consolide habilidades, destrezas y vocación artística en la población estudiantil que, de una u otra forma, manifiesta y expresa talento y dote artísticos. Además de preparar en el campo artístico, deben estimular a sus estudiantes para que lleguen a ser personas sensibles hacia el ambiente que les rodea, desarrollen actitudes y valores y estén capacitados para afrontar creativamente los cambios que la sociedad, cada día más compleja, les ofrece. Fomentan, además, la adquisición de conocimientos teóricos referentes a los procesos productivos en las diversas modalidades de los sectores económicos, en correspondencia con el artículo 14, inciso f, de la LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN. Buscan asimismo, desarrollar las habilidades y las aptitudes que le permitan al estudiante orientarse hacia algún campo de actividades vocacionales o profesionales.

La Educación Técnica Profesional en la rama artística, se fundamenta en la Ley N.º 2298, del 22 de noviembre de 1958, la cual establece el siguiente mandato: “*La enseñanza Técnica Profesional se ofrecerá a quienes deseen hacer carreras de naturaleza vocacional o profesional de grado medio.*”

Cuadro 2
Costa Rica: Especialidades impartidas
en la educación técnica orientada al sector industrial

Especialidades	Número de colegios que la ofrecen
Auto remodelado	1
Construcción civil	1
Decoración	1
Dibujo arquitectónico	5
Dibujo técnico	1
Diseño gráfico	2
Diseño y construcción de muebles de madera	12
Diseño publicitario	2
Electromecánica	3
Electrotécnica	7
Electrónica en general	3
Electrónica industrial	7
Electrónica en telecomunicaciones	1
Electrónica en reparación de equipo de cómputo	3
Impresión y encuadernación	1
Industria textil	37
Mecánica automotriz	11
Mecánica general	9
Mecánica de precisión	8
Microelectrónica	5
Producción gráfica	2
Refrigeración y aire acondicionado	3

Fuente: Sitio web del MEP.

La duración de dichas carreras y los respectivos planes de estudio serán establecidos por el Consejo Superior de Educación de acuerdo con las necesidades del país y con las características peculiares de las profesiones u oficios”.

Actualmente, funcionan en el país dos colegios artísticos: el Felipe Pérez, de Liberia, y el Conservatorio Castella, en Heredia. Los colegios artesanales de Sarchí, el Colegio Vocacional de Artes y Oficios, COVAO, y el Colegio Técnico Don Bosco trabajan algunas modalidades del área artística: Artesanías, Dibujo arquitectónico, Diseño publicitario.

Los *Colegios Industriales* tienen como objetivo la formación de técnicos en el nivel medio en concordancia con las necesidades del sector industrial de la producción. Agrupan las especialidades que brindan soporte al sector secundario de la economía, incluyendo tanto especialidades de manufactura como de servicio directo a la producción. La oferta educativa de estos colegios se detalla en el Cuadro 2.

Los *Colegios de Comercio y Servicios* tienen como objetivo la formación de técnicos en el nivel medio en concordancia con las necesidades del sector comercial y de servicios. Agrupan las especialidades requeridas por el sector terciario, incluyendo especialidades de producción y de apoyo a ésta. Dichas especialidades tienen cuatro ejes transversales: Salud ocupacional, Informática aplicada, Gestión de empresas y Cultura de la calidad. En el Cuadro 3 se detalla la oferta vigente.

Adicionalmente existe, tanto en la Educación General Básica como en la Educación Diversificada Académica, la modalidad de Orientación Tecnológica. Esta modalidad se aplica en aquellos Colegios Académicos en donde la comunidad requiera una formación técnica dirigida a actividades muy puntuales, o bien, en aquellos Colegios Técnicos Profesionales en donde las condiciones para atender la Educación Técnica no

Cuadro 3

Costa Rica: Especialidades impartidas en la educación técnica orientada al sector comercio y servicios

Especialidades	Número de colegios que la ofrecen
Contabilidad	34
Secretariado	39
Turismo	15
Informática en redes	5
Informática en programación	16

Fuente: Sitio web del MEP.

sean las adecuadas. Consiste en aplicar el plan de estudios de la Educación Académica, de la siguiente manera:

- En el III Ciclo: se programan dos talleres por nivel, de 4 horas semanales cada uno, los cuales se orientan al desarrollo de competencias básicas y genéricas asociadas a las diferentes especialidades autorizadas para la Educación Técnica.
- En el IV Ciclo: Se programan dos talleres por nivel, de 4 horas semanales cada uno; estos talleres se orientan al desarrollo de competencias genéricas y específicas asociadas a las diferentes especialidades autorizadas para la Educación Técnica.

La oferta de los talleres tecnológicos de cada colegio es autorizada por el Departamento de Educación Técnica, de acuerdo con las condiciones que éste ofrece.

En el Anexo 2 se detalla la composición de la matrícula en el sistema educativo, considerando las modalidades formal y no formal para el quinquenio 1999-2004. En ese último caso,

la información solo abarca lo relativo a la matrícula en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Las estadísticas oficiales del MEP agregan las diversas modalidades de educación abierta en secundaria como parte del mismo sistema formal. Las tendencias más recientes, con algunos altibajos, apuntan a una elevación de la tasa de cobertura de la educación secundaria que alcanzó el 69,4%, en el año 2005.

Educación no formal

La oferta del Ministerio de Educación Pública

Para ofrecer la educación secundaria a la población adolescente que se encuentra fuera del sistema educativo formal, el Ministerio de Educación Pública desarrolla varios programas que operan bajo la concepción de “educación abierta”. En esta modalidad los y las estudiantes pueden elegir las opciones educativas que más se ajustan a sus necesidades; deciden qué asignaturas

llevar y cuándo desean ser evaluados. Cuentan, además, con flexibilidad de horarios y no requieren vestir uniforme escolar. En esta modalidad se utilizan textos diseñados para propiciar el aprendizaje a distancia y se incluyen alternativas para la educación académica, técnica, productiva y sociocultural.

Entre las opciones educativas de educación secundaria no formal se encuentran: el Programa del III Ciclo de la Educación General Básica Abierta, el Programa Nuevas oportunidades educativas para jóvenes (PNOEJ), las Telesecundarias, así como la oferta de formación para el trabajo que ofrece el Instituto Nacional de Aprendizaje.

El *Programa del III Ciclo de la Educación General Básica Abierta* está dirigido a la población de 14 años cumplidos y más, y es parte del esquema general de educación de adultos del Ministerio de Educación Pública. Con la conclusión del III Ciclo, la población estudiantil termina el noveno año y recibe el certificado de conclusión de estudios de la Educación General Básica. Es una opción educativa flexible que permite, a quienes accedan a él, avanzar según sus propias capacidades, esfuerzo y motivación. Lo integran tres niveles: Térraba, Ujarrás y Tapandí, que corresponden en términos generales a Séptimo, Octavo y Noveno año de la Educación Formal Regular. Cada grupo tiene seis materias.

La metodología de este programa consiste en el estudio de textos, con los contenidos específicos de seis asignaturas básicas: Español, Matemática, Ciencias, Estudios Sociales, Formación Ciudadana e Inglés. Se realizan dos convocatorias al año, en donde el estudiantado rinde exámenes para cada asignatura y, si logra aprobarlas, completa el III Ciclo. Las asignaturas se evalúan por separado.

Para prepararse para las pruebas los y las estudiantes pueden estudiar en forma individual en su casa, asistir a tutorías ofrecidas por el MEP, denomi-

nadas “proyectos públicos”, en centros educativos de todo el país, en los que se brindan tres sesiones de asesoramiento semanal impartidas luego de las 6:00 p.m., por un período que, generalmente, inicia en febrero y concluye al momento en que realizan las pruebas, por lo que su duración oscila entre seis y nueve meses. Las asesorías están a cargo de docentes quienes asumen como recargo esta función. Para cada prueba, las direcciones regionales habilitan proyectos públicos en centros educativos de las comunidades donde se concentra la demanda del servicio. También quienes aplican esta modalidad pueden pagar por asesoramiento en academias privadas.

En esta modalidad, el o la estudiante tiene la ventaja de elegir el momento de realizar las pruebas y con un solo examen puede ganar la asignatura completa en un ciclo. Sin embargo, el método requiere de mucha disciplina y dedicación por parte de los y las estudiantes, dado que al no recibir lecciones, el proceso de aprendizaje es responsabilidad únicamente del estudiantado. Por otra parte, la modalidad implica que se estudia para ganar la prueba, lo cual tiene implicaciones en el tipo de aprendizajes adquiridos.

Es importante destacar que en el sistema de Educación formal no se reconocen estudios o asignaturas aprobadas en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica Abierta. Tampoco se reconocen, en esta última, asignaturas individuales aprobadas en el sistema formal.

El *Programa Nuevas oportunidades educativas para jóvenes* (PNOEJ) fue creado en el año 2000, con el objetivo de ofrecer una alternativa para iniciar o concluir la educación secundaria a aquellos(as) jóvenes y madres adolescentes con edades entre los 15 y los 18 años, quienes, por razones de orden económico, social, familiar, laboral o de lejanía de su residencia de los colegios regulares, nunca pudieron incorporarse a la educación media o se convirtieron en deser-

tores del sistema educativo. Se describe como un colegio nacional que dispone de sedes o aulas descentralizadas distribuidas por todo el país para atender a jóvenes y madres adolescentes. En casos excepcionales, el límite de edad para estar dentro del Programa, se extiende a los 21 años, como es el caso de madres jóvenes.

Al igual que en el Programa de Aula Abierta, en un semestre los y las estudiantes pueden cubrir los contenidos equivalentes a un año lectivo convencional y, en un año, pueden abarcar dos años de la educación secundaria. En el PNOEJ se desarrollan las mismas 6 materias obligatorias para el III Ciclo de Educación General Abierta, y se utilizan los mismos libros de texto. También se cuenta con asesores(as) que aclaran las dudas de los y las estudiantes, en grupos que oscilan entre 15 y 30 estudiantes, y asignan algunas tareas para que realicen fuera de las aulas. Por lo tanto, la estrategia didáctica empleada se describe como una armónica combinación de educación presencial y autoaprendizaje. Incluye un componente de lecciones presenciales de 120 minutos semanales para cada asignatura, con un(a) docente que actúa como facilitador(a). El autoaprendizaje se realiza con textos programados, tutorías presenciales, consultas telefónicas y telemáticas. La población estudiantil atendida por este Programa se ha ido incrementando cada año, como se desprende del Cuadro 4.

El personal docente del Programa son profesores(as) de secundaria que asumen su participación como recargo. Se les piden los mismos requisitos académicos que a los o las docentes de la educación formal pero, además, deben estar identificados con la problemática de la población adolescente y tener flexibilidad en cuanto horarios y uso de recursos didácticos. Las adecuaciones curriculares para los y las estudiantes con problemas de aprendizaje se reducen a ofrecer más tiempo para realizar las pruebas semestrales y un es-

Cuadro 4

Costa Rica: Matrícula y sedes del III ciclo de la Educación General Abierta 2000-2003

Año	Sedes	Población
2000	76	10.200
2001	101	10.457
2002	110	19.000
2003	128	21.638

Fuente: Dirección administrativa. Programa de Nuevas Oportunidades Educativas para los Jóvenes.

pacio aislado sin mayores distracciones.

Calderón (2003) señala las siguientes limitaciones a este Programa:

- La ausencia de mecanismos para dar seguimiento a los y las estudiantes que desertan del programa y buscar formas para que se reinseren.
- La falta de personal para ampliar la cobertura y lograr mayor efectividad por medio de más horas de tutoría.
- La capacitación del personal docente para que maneje adecuadamente las situaciones particulares propias de la población que accede al programa de acuerdo con la modalidad que utiliza.
- La escasez de recursos del programa impide la supervisión de los(as) tutores(as) en las distintas regiones educativas en donde se desarrolla para obtener retroalimentación de los y las docentes.
- Puesto que la normativa del Programa no estipula ningún tipo de apoyo económico o becas de estudio, cada estudiante debe cubrir los costos de los libros de texto y el pago de las pruebas.



La *Telesecundaria* es una nueva oferta educativa que permite llevar, a todo el país, el III Ciclo de Educación General Básica. Esta modalidad se inició con el propósito de ofrecer una nueva opción educativa para cumplir con el precepto constitucional que estipula la obligatoriedad de la Educación General Básica y evaluar la aplicabilidad de este modelo en la realidad educativa y curricular costarricense.

En este modelo, cada docente orienta el aprendizaje de varias asignaturas. Se enfatiza el autoaprendizaje por parte de los y las alumnos(as) y se utilizan los videos como material fundamental, además de los materiales impresos como medio para apoyar el aprendizaje. En las asignaturas se realizan actividades para promover el desarrollo de los y las estudiantes que sustituyen a las llamadas asignaturas especiales y que complementan la formación académica. Dichas actividades son diferentes en cada Telesecundaria, pues responden a las necesidades y las posibilidades del alumnado y la comunidad. Incluyen actividades como deportes, teatro, ecología, ebanistería, cocina, entre otras. Su orientación puede estar a cargo de un padre, una madre, un(a) alumno(a), una persona de la comunidad o el mismo profesor(a).

Programa Educación Diversificada a Distancia (EDAD) está dirigido a adolescentes con una edad mínima de 15 años y a personas adultas que no cursaron la educación diversificada y el bachillerato, por medio de un programa de estudio a distancia en el que cada estudiante se prepara para rendir pruebas en cinco asignaturas: Español, Estudios Sociales, Matemáticas, Inglés, y una asignatura científica, ya sea Biología, Física o Química. Para poder aplicar por este Programa, los y las estudiantes deben tener aprobado el III Ciclo de la Educación General Básica. El Programa reconoce aquellas materias aprobadas en el sistema formal.

La metodología de este Programa es similar al de la Educación General Básica Abierta, con la diferencia de que no cuenta con tutores(as) para asesorar a los y las estudiantes, por lo que el éxito de cada estudiante depende de su capacidad para estudiar de forma individual y para asimilar conocimientos. La población estudiantil debe aprobar las asignaturas con nota mínima de 70, realizando dos pruebas. Para cada asignatura aprobada el estudiante debe presentar la correspondiente prueba de bachillerato que se realiza en forma estandarizada en todo el país.

Programa de Educación para el Trabajo: estos programas ofrecen tanto formación académica, como técnica y productiva, artística y cultural, y están dirigidos a personas mayores de 15 años (aunque se hacen excepciones con personas que tienen hasta un mínimo de 13 años), en niveles que van desde la alfabetización hasta la conclusión de la educación diversificada y el estudio de alguna especialidad técnica o artística. En ellos se utiliza como metodología el desarrollo de módulos de aprendizaje. Su evaluación pretende constituirse en un proceso de seguimiento, participativo y democrático que, más que asignar una calificación numérica, dé cuenta del grado de avance y asimilación de conocimientos y desarrollo de capacidades por parte de los y las estudiantes. Por lo tanto, sus estudiantes no realizan evaluaciones estandarizadas, ya que el conocimiento y el aprendizaje se mide según la asimilación y la puesta en práctica de conocimientos.

Estos Programas se imparten en dos tipos de instituciones oficiales: los Centros Integrados para la Educación de Jóvenes y Adultos (CINDEA) y los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC). Ambas son parte del sistema educativo costarricense y se caracterizan por ofrecer alternativas de “educación permanente” que respondan a las demandas e intereses educativos de la población adolescente y adulta. Existe un total de 14

CINDEA y 13 IPEC en todo el país, y su apertura depende de la demanda y solicitud expresa de las comunidades, las cuales tienen que demostrar la necesidad de la población para su instalación y la cantidad de estudiantes que se comprometen a asistir.

Si bien estos Programas, que cubren más de 20 mil adolescentes, representan una oportunidad para los y las estudiantes quienes no logran adaptarse al sistema formal, el hecho de que su enfoque sea integral (académico, socio-productivo y de desarrollo personal) en vez de orientarse a lo académico, provoca que las autoridades educativas desestimen su utilidad para la población. Sus estudiantes no son considerados parte del sistema formal debido a que no se atienen a los estándares de evaluación y aprendizaje convencionales, ni reciben los certificados que se otorgan a la población estudiantil del sistema formal.

La oferta del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA): Programas de Formación Profesional

Como parte del para-sistema educativo, el INA ofrece programas de formación profesional para aprendices y de capacitación de trabajadores en servicio, tanto del sector público como del sector privado, cuyo requisito de ingreso es tener 15 años de edad. En sus inicios, este servicio público fue dirigido fundamentalmente al sistema de aprendizaje para jóvenes adolescentes; no obstante, se estableció la obligación de desarrollar la formación profesional de adultos, con el fin de contribuir al desarrollo económico y a mejorar las condiciones de vida de los costarricenses (www.ina.ac.cr). A partir del 10 de octubre de 1975, con la Ley N.º 4903 se desarrolla “in extenso” el sistema nacional de aprendizaje. En el año 2005 se matricularon, en el INA, 196.291 personas, de las cuales el 45% eran hombres y el 55%

mujeres. De ellas el 22% corresponde a la formación inicial y el 78% a la formación complementaria. Del total de matrículas, el 11% corresponde al sector Agropecuario, el 40% al Industrial y el 49% al de Comercio y Servicios. Una de cada cinco personas matriculadas en el INA se encuentra en el grupo de edades comprendido entre 15 y 19 años, siendo levemente superior la participación de mujeres respecto a la de los varones. En efecto, las mujeres representan el 51% de la matrícula.

El INA tiene distintos modos de formación con el fin de romper las barreras que impidan el acceso de todas las personas a la educación. Existen dos modos de formación y distintas modalidades de formación: Inicial y Complementaria.

La Formación Inicial es la capacitación dirigida a jóvenes y personas adultas sin conocimientos ni experiencias previas en un área determinada. El INA forma a esta población para ejercer una actividad productiva y satisfactoria. Esta formación se imparte en dos tipos de programas: Aprendizaje y Habilitación:

- *Aprendizaje*: es un programa destinado a jóvenes entre 15 y 20 años sin conocimientos, ni experiencia en el área de estudio, quienes desean formarse en ocupaciones calificadas. La admisión requiere aprobar pruebas psicométricas. Se caracteriza por ser una formación técnica sólida e integral. Contempla experiencias de aprendizaje de naturaleza socio-afectiva, estrechamente relacionadas con el mundo del trabajo.
- *Habilitación*: es un programa dirigido a jóvenes y personas adultas a quienes se capacita mediante cursos de corta duración, para que inicien un oficio y se incorporen, a corto plazo, en el mercado laboral. Este programa no exige conocimientos ni experiencia por parte de la persona interesada. La admisión requiere someterse a entrevista o prueba técnica.



Por su parte, la Formación Complementaria está dirigida a trabajadores o trabajadoras activas o desocupadas, a quienes se complementa su capacitación en áreas específicas, se actualizan sus conocimientos y destrezas o perfeccionan su formación básica. En este modo de formación es requisito indispensable el conocimiento previo, experiencia y aptitudes en el área de estudio. La admisión requiere someterse a entrevista o prueba técnica. Esta formación se imparte en tres tipos de programas de capacitación, a saber: Acción Complementaria, Reconversión y Especialización.

- *Acción Complementaria:* las acciones complementarias consisten en el desarrollo de una serie de objetivos preestablecidos, con el fin de ampliar los conocimientos de los y las participantes, quienes deben cumplir los requisitos definidos para los módulos que conforman la oferta formativa.
- *Reconversión:* desarrollo de nuevas competencias profesionales para incorporarse a los procesos de reconversión tecnológica y productiva.
- *Especialización:* tiene como propósito perfeccionar las competencias profesionales de niveles superiores para desempeñar una o varias fases particulares de un proceso o actividad

Modalidades de Formación: es la manera en que el Instituto Nacional de Aprendizaje imparte cada una de sus acciones formativas. Cada modalidad utiliza las siguientes formas de entrega o mediación para la generación de cada una de las acciones formativas.

- *Módulo:* acción de formación profesional producto de un trabajo de diseño curricular en cualquiera de las especialidades. Está determinado por conocimientos, habilidades y aptitudes que requiere un individuo

para desempeñarse en una ocupación, puesto de trabajo u otra actividad productiva.

- *Asesoría:* acción formativa dirigida a personas que trabajan en una empresa, asociación, comunidad o en forma independiente y requieren adquirir determinadas competencias cognoscitivas, afectivas y psicomotoras para mejorar su desempeño.
- *Seminario:* es una acción de capacitación en la que se analiza y se trata un tema en particular y, por lo tanto, tiene objetivos muy específicos. Su propósito es la participación activa de las personas a quienes se dirige la actividad, con miras a la solución de problemas muy concretos.
- *Asistencia técnica:* tipo de acción destinada a satisfacer una necesidad planteada por una empresa o grupo de empresas u organizaciones para la solución de problemas técnicos, de planificación, administración o producción de bienes y servicios. Su propósito inmediato es la definición, la asimilación y el dominio de los procesos y la tecnología adecuada para la solución de problemas presentes y futuros. No implica un proceso de capacitación.
- *Formación a distancia:* modalidad de entrega flexible e individualizada en la cual no se exige asistencia del alumnado a sesiones de estudio regulares en los centros de formación profesional y donde el módulo es estrictamente diseñado y estructurado para asegurar por sí el aprendizaje, el cual se refuerza mediante otros medios tales como tutorías presenciales y telefónicas, medios audiovisuales, etc.
- *Capacitación agropecuaria integral:* modalidad que combina cursos y asesorías siguiendo un proceso que

inicia con un diagnóstico de necesidades técnicas y administrativas de capacitación para llegar al establecimiento del programa de formación y ejecución de éste. La capacitación se da en los lugares del trabajo: finca, parcela, etc. y la unidad de producción está constituida por el núcleo familiar a quienes se atiende en forma grupal e individual.

- *Certificación*: reconocimiento de los conocimientos y las habilidades alcanzados por la persona independientemente de la forma como estos han sido adquiridos.
- *Formación dual*: modalidad de formación mediante la cual se capacita a alumnos(as), jóvenes y personas adultas, en centros fijos y en la empresa, en una acción concertada y con períodos y horarios determinados con antelación.
- *Formación producción*: estrategia de entrega de la instrucción orientada a que el o la alumno(a), en el marco de su aprendizaje, ejecute actividades que deriven de productos o servicios que puedan ser utilizados por él o ella o para ser comercializados.
- *Talleres públicos*: modalidad que tiene como característica primordial la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el punto de vista del contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos utilizados y los medios, además de la producción de bienes.

La oferta curricular de formación del INA corresponde a los sectores y las especialidades que se describen en el cuadro 5 como núcleos de gestión y subsectores:

Cuadro 5

Costa Rica: Oferta curricular del INA

Núcleo	Subsectores
• Sector Agropecuario	Fitotecnia, forestal y Ambiente, Gestión Empresarial para el Sector Agropecuario, Mecanización Agrícola, Tecnología de suelos y Zootecnia.
• Sector Comercio y Servicios	Administración, Contabilidad y Finanzas, Formación de Formadores, Gestión Secretarial, Imagen, Informática, Locución Mercadeo y Ventas, Producción, Salud Ocupacional, Idiomas.
• Sector Industria Alimentaria	Chocolatería y Artículos de Confeitería, Conservación de Frutas y Hortalizas, Industria Alimentaria, Panificación, Preparación y Manipulación de Alimentos, Procesamiento de Productos Cárnicos, Procesamiento de Productos Lácteos.
• Industria Gráfica	Impresión Flexográfica, Impresión Offset, Impresión Serigráfica Industria Gráfica, Prerensa.
• Sector Metalmecánica	Construcciones Metálicas, Enderezado y Pintura de Carrocerías, Mecánica de Mantenimiento Industrial, Mecánica de Precisión, Moldeo y Fundición de Aleaciones Metálicas, Metalmecánica.
• Mecánica de Vehículos	Mecánica Agrícola, Mecánica de Vehículos Común, Mecánica de Vehículos Livianos, Mecánica de Vehículos Pesados, Maquinaria Pesada.
• Náutico Pesquero	Acuicultura, Construcción Naval, Mecánica Naval, Navegación, Pesca Deportiva y Submarinismo, Procesamiento de Recursos Marinos.
• Sector Eléctrico	Electricidad, Electrónica, Refrigeración, Telemática y Microelectrónica.
• Tecnología de Materiales	Diseño Industrial, Industria de la Construcción, Industria del Mueble, Industria del Plástico, Manejo de Materiales, Tapicería, Tecnología de Materiales.
• Textil y Confección Industrial de Ropa	Confección Industrial de Ropa, Confección de Ropa a la Medida, Mecánica de Máquinas Textiles y de Confección, Producción Textil, Sastrería.
• Turismo	Gastronomía, Hospedaje, Ordenación Turística y Servicios Turísticos.

Fuente: Sitio web del INA.



La duración de los cursos del INA es muy variada, ya que van desde los 2 años y medio en la modalidad de Aprendizaje, hasta los 3 meses en las modalidades de Habilitación y Complementación. La modalidad de Taller Público es abierta, los y las participantes van como mínimo 6 horas por semana y la capacitación depende del interés del o la estudiante por aprender. En el año 2004

se matricularon, en el INA, 179.573 personas, de las cuales el 47% eran hombres y el 53% mujeres. De ellas el 22% corresponde a la formación inicial y el 78% a la formación complementaria. Del total de matrículas, el 11% corresponden al sector Agropecuario, el 40% al Industrial y el 49% al de Comercio y Servicios.

El INA tiene una vinculación muy estrecha con la sociedad civil, no sólo en la programación de la oferta formativa y en la ejecución de las acciones formativas sino, también, en la definición de los contenidos de los cursos. Este valioso intercambio se ha logrado gracias al diálogo abierto y permanente que se mantiene con los Comités de Cúpula, de Enlace y los Consejos Regionales conformados por representantes de los empleadores, de los que se obtiene información de primera mano sobre nuevas tecnologías y perfiles ocupacionales. De esta forma, se elaboran los planes de capacitación y las acciones formativas relevantes al mercado de trabajo.

Durante la Administración Pacheco de la Espriella, el INA trabajó en un conjunto de acciones innovadoras enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo, como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, explicitada en el Plan Vida Nueva 2002-2006, cuyos ejes son: creación de oportunidades; generación de capacidades y red de protección y asistencia social.

En apretada síntesis, la caracterización realizada da cuenta de la amplitud y la desarticulación de la organización y estructura de la educación secundaria, término que, si bien alude a una gran variedad de modalidades, se concentra alrededor de las opciones más tradicionales. Refleja no sólo la insuficiencia de políticas de integración sino, además, la desbalanceada distribución de los recursos entre las distintas modalidades que se ofrecen y la marcada descompensación entre sectores de la población y las regiones geográficas desiguales desde el punto de vista económico social, lo que contribuye al paulatino distanciamiento entre grupos. Asimismo, evidencia cómo los cambios se han venido agregando sin realizar transformaciones integrales y sin la correspondiente actualización del marco jurídico que las respalda.

Calidad de la educación secundaria: factores que se destacan en su valoración y comportamiento de los indicadores de cobertura, calidad y pertinencia

Al valorar la calidad del sistema educativo costarricense, y en particular de la educación secundaria, se ha venido considerando una variedad de factores que corresponden con los *resultados educativos*, los *recursos* que se requieren, y con los *procesos educativos* (Rojas y Barahona, 2006); o con aspectos *propios del sistema educativo, personales, y familiares* (Estado de la Educación, 2006).

El análisis de tales factores en diversos trabajos (UNESCO: la EPT Evaluación

2000: Informe de países; Calderón, 2003; Castro, 2004; Estado de la Educación, 2006; Rojas y Barahona, 2006) ha venido considerando su impacto en la equidad, uno los tres principios enunciados por la UNESCO (2004) como aquellos que, además de orientar e informar los contenidos y los procesos educativos, representan objetivos sociales más generales a los que la educación debe contribuir: *pertinencia, equidad en el acceso y en los resultados, y respeto de los derechos de la persona.*

Los factores de la calidad de la educación secundaria costarricense considerados en trabajos como los referidos, focalizan en las brechas o las fracturas que atentan contra la equidad, entre ellas las que separan a la educación pública y privada; y al interior de la educación pública: entre zonas urbanas y rurales; regiones educativas; géneros; población trabajadora y dedicada exclusivamente al estudio; pobre y no pobre; de familias con mayor o menor escolaridad.

Por otra parte, la mayor parte de los factores considerados en tales análisis, corresponde mayormente a los *recursos* o insumos que se asumen como de mayor relevancia, seguido de los *resultados* educativos –disponibles o al alcance de los analistas– y, en menor medida, a los *procesos educativos* que contribuyeron a generar tales resultados.

En consecuencia, los indicadores de calidad que se han considerado en dichos análisis y diagnósticos del sistema educativo costarricense en general y de la educación secundaria en particular, para comparar los grupos poblacionales contrapuestos, se detallan en el Recuadro 2.

Los estudios antes mencionados, aluden a aspectos relacionados con la equidad, la cobertura, la pertinencia y la calidad. En general, dichos estudios coinciden en apuntar inequidades geográficas y sociales importantes en el acceso a la educación secundaria. Tales brechas se observan por zona y por región; por sexo y región. Asimismo, las fracturas

Recuadro 2

Costa Rica: Indicadores empleados usualmente en la valoración de la calidad de la educación

En términos de *resultados*:

1. La cobertura: tasas brutas y netas de escolaridad por nivel, por ciclo y tipo de institución; tasas específicas por edad y por grupos de edad.
2. El rendimiento: tasas de rendimiento educativo (aprobados, reprobados en comparación con matrícula final) de la educación formal por nivel, modalidad educativa y tipo de institución.
3. La deserción: porcentajes de deserción intra-anual por nivel.
4. Años de escolaridad de la población: por ocupación laboral y condición socioeconómica.
5. Los tipos de aprendizajes generados –según se desprende de aquellos que son evaluados–.
6. La mayor o menor pertinencia de las competencias educativas aportadas por la educación secundaria –derivadas de los requisitos de escolaridad requeridos para los puestos de trabajo– o por las instituciones de educación superior.

En términos de los *recursos*:

1. Inversión en educación: financiamiento estatal, recursos humanos y materiales.
2. Cantidad y tipo de centros educativos por nivel y modalidad.
3. La titulación del personal docente.
4. Los servicios e infraestructura: los servicios básicos que ofrecen las instituciones como electricidad, agua potable, comedores escolares, biblioteca; acceso a Internet. Infraestructura como disponibilidad de rampas de acceso para la población con discapacidad; estado físico de la infraestructura básica –aulas– estado de las computadoras de administrativos y estudiantes, y de las pizarras.
5. Las condiciones de trabajo de los docentes: relación profesor-cantidad de estudiantes por sección; tipos de nombramiento; incentivos, etc.
6. Los mecanismos disponibles para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los aprendizajes y de los procesos educativos que los promueven.
7. Los programas, materiales y recursos disponibles.
8. El capital cultural y social de los estudiantes: nivel educativo del jefe de familia, acceso a tecnologías de la comunicación y la información.
9. Las facilidades de capacitación y formación en servicio para los docentes.
10. La oferta existente y su nivel de diversificación y pertinencia para los diversos intereses de los estudiantes.
11. La estructura disponible para la gestión administrativa y curricular.
12. Los mecanismos de articulación y de gestión disponibles.
13. Las fuentes de información disponibles en las instituciones y su grado de accesibilidad.

En términos de los *procesos*:

1. La articulación entre los ciclos y los niveles.
2. La administración del currículo: procesos de coordinación, planificación académica.
3. Los estilos de enseñanza empleados, su coherencia con los objetivos y los procesos deseados, y su adecuación a las características de las poblaciones por atender.
4. Mecanismos empleados en la evaluación de los aprendizajes y en la evaluación de los programas y esfuerzos educativos que se realizan.

Fuente: Elaboración propia.

sociales se evidencian al analizar el nivel educativo del jefe o la jefa de hogar y la asistencia al sistema educativo para los y las adolescentes de 13 a 17 años. En esta franja etaria, más del 94,7% de los y las adolescentes pertenecientes al quinto quintil de ingresos, asiste regularmente a centros educativos formales, en contraposición a un 72,3% de quienes pertenecen al grupo más débil de la distribución del ingreso, hecho revelador del proceso de desgranamiento escolar ligado a condiciones sociales y calidad de vida (Estado de la Nación, 2006). Por nivel de pobreza la diferencia es menor, aunque significativa, de un 20% entre pobres y en pobreza extrema. Además, las diferencias en los niveles educativos de la población adulta muestran que un 92,8% de la población en condiciones de pobreza tiene un nivel educativo inferior a secundaria completa.

Al considerar los contrastes entre edad, ocupación y escolaridad, se evidencia el vínculo ocupación –educación– ingreso, que establece que los puestos de trabajo mejor remunerados son los que mayores exigencias tienen en cuanto al nivel educativo y de capacidades (CEPAL, 1997). Con base en los guarismos de la Encuesta de hogares de propósitos múltiples (2002) se puede afirmar que la gran mayoría de adolescentes que trabajan se ubica en ocupaciones que proporcionan

insuficiente bienestar y que procede de hogares en los que el jefe o la jefa de hogar tiene menor escolaridad que aquellos(as) dedicados(as) por completo al estudio. Asimismo, entre las personas trabajadoras adolescentes, la deserción educativa y el rezago muestran un fuerte contraste con la baja proporción observada entre aquellas económicamente inactivas.



En la población adolescente que trabaja, por otra parte, la extensión de la jornada laboral ejerce un efecto excluyente sobre la permanencia en el sistema educativo.

Al respecto, es importante tener presente que de acuerdo con el Código de la Niñez y Adolescencia el trabajo es un derecho que corresponde a las personas mayores de quince años. Se trata de un derecho relativo y no absoluto, pues está sujeto a restricciones, en tanto está subordinado al derecho a la salud y a la educación. Sin embargo, la realidad del país es que existe un contingente importante de personas jóvenes incorporadas a la fuerza de trabajo, siendo cerca de la mitad de ellas menores de edad. A ello debe agregarse, también, el hecho de que en el marco de la globalización y la apertura de mercados se genera inestabilidad laboral, desprotección y flexibilización, así como la incorporación temprana a la fuerza de trabajo (Calderón, 2003).

Además, el análisis de los indicadores señalados evidencia una importante asociación entre los niveles de inversión en educación, cobertura e infraestructura escolar.

Por otra parte, a partir del análisis de cohortes completas, se evidencia las dificultades que enfrenta el país para retener a sus estudiantes y hacer que la mayoría de ellos(as) culmine con éxito el Ciclo Diversificado (Estado de la Nación, 2006).

En cuanto a la cobertura de la educación secundaria, se han logrado avances importantes en los últimos quince años, alcanzando, en el 2005, a un 69,4% de la población en edad escolar (MEP, sitio web). Es importante notar, sin embargo, que en los cálculos recientes de cobertura se incluyen las diversas modalidades de educación no formal las cuales incrementan las cifras de cobertura, al tiempo que disminuyen las de retención y deserción.

Respecto al problema de la deserción y el rezago en la educación secundaria, es interesante observar que se experimentan altos niveles de deserción,

particularmente en el séptimo y décimo años, niveles que inician ciclos educativos. Adicionalmente, la repetición escolar se agudiza en este nivel educativo, en el que únicamente el 20% de los y las estudiantes se gradúa sin repetir ningún año, y el tiempo promedio para graduarse es de 9,4 años.

La pertinencia de la educación secundaria se evidencia en la perspectiva de los y las jóvenes excluidos(as) de ella, reflejada en los resultados que seguidamente se describen:

- Las razones ofrecidas por la población ocupada para justificar su no asistencia al sistema educativo, en la Encuesta de hogares de propósitos múltiples (2002), la principal razón mencionada es que *“no está interesado en el aprendizaje formal”*, para los grupos de edad de 10 a 14 años y de 15 a 17 años. Le siguen luego las razones siguientes: *“tiene que trabajar”*, para el grupo de 15 a 17 años, y *“no puede pagar los estudios”*, para el grupo de 10 a 14 años, razones que se invierten para el tercer lugar en estos grupos. Una cuarta razón mencionada por estos grupos es *“le cuesta el estudio”*.
- Las respuestas ofrecidas en la encuesta de opinión *“Barómetro de jóvenes”*, realizada como parte del Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica, del PNUD, con una muestra de 800 personas con edades entre los 15 y los 29 (Garita, 1998) en las que un 75,8% de los jóvenes contestó que *“no sabe”* a la pregunta: *“¿Qué razones tuvo usted para dejar de estudiar?”*, y ante la pregunta: *“Señale tres cosas que a usted le aportó el sistema educativo para mejorar sus habilidades”*, el 83% contestó: *“No sabe/No responde”*, podemos acercarnos a la perspectiva que tienen los y las jóvenes desertores(as) en relación con la relevancia de la escuela.

Los datos anteriores muestran que, al menos para la población joven excluida de la educación secundaria, este nivel educativo no resulta relevante o, al menos, no se tiene claridad de su aporte.

Adicionalmente, existen estudios que recogen la opinión de profesores(as), asesores(as) ministeriales y formadores(as) de docentes, quienes evidencian que estos reconocen el desinterés de los y las estudiantes, así como el sentimiento de fracaso generalizado que generan las dificultades que enfrentan en el estudio. Tal es el caso de un trabajo (Contreras, 2002) en que se realizaron talleres de consulta a los y las profesores(as) de matemática de la educación secundaria, a los y las asesores(as) del Ministerio de Educación en esa asignatura, y a los y las formadores(as) de docentes de esa especialidad, en el que las razones ofrecidas para explicar dicho desinterés y sentimiento de fracaso fueron las siguientes:

- El enfoque metodológico utilizado en las aulas.
- El recargo de contenidos.
- La carencia de estructuras de apoyo y seguimiento a los y las docentes; las condiciones en que deben realizar su trabajo –aulas con 37 ó 39 estudiantes–; así como la ausencia de mecanismos de coordinación.
- La sensación de fracaso que generan los resultados de las pruebas del Ministerio, sobre todo la publicación de sus resultados, en ausencia de un análisis de las diferencias en las condiciones que explican dichas diferencias y, por otra parte, la centralidad de la prueba como motivación del trabajo de clase.
- Las políticas educativas y curriculares que ignoran las condiciones reales de las aulas y de las instituciones, así como la burocracia ministerial que limita o entorpece la

generación de experiencias alternativas o innovaciones para mejorar el trabajo de clase.

Las interpretaciones que se han venido haciendo alrededor de los indicadores y los aspectos aquí señalados, en las evaluaciones de la calidad y la pertinencia del sistema educativo en general, y de la educación secundaria en particular, han confirmado la existencia de limitaciones en los *procesos educativos*, como falta de articulación entre los ciclos y los niveles; deficiente administración del currículo; utilización de los estilos de enseñanza que no resultan apropiados para las características de las poblaciones por atender y para los procesos que se esperan desarrollar; deficientes mecanismos de evaluación de los aprendizajes. También, han conducido a identificar a ciertos *recursos* como prioritarios o con un mayor impacto en la calidad educativa, o, al menos, se tienden a relacionar más directamente con los resultados obtenidos. Entre ellos, los servicios y la infraestructura de las instituciones; la titulación del personal docente, y las limitaciones existentes para ofrecerle capacitación y actualización; las condiciones de trabajo del personal docente; la ausencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los aprendizajes; la poca pertinencia de los programas y los materiales de estudio; la deficiente gestión administrativa y curricular en todos los niveles, y la desvinculación con la comunidad, entre otras. En consecuencia, las propuestas orientadas a mejorar la calidad, la pertinencia y la cobertura de la educación secundaria que se desprenden de tales interpretaciones conducen, mayoritariamente, a proponer reformas que, de manera más o menos articulada, se dirigen, con mayor o menor precisión, a atender las limitaciones señaladas en el nivel de los *recursos* y de los *procesos* educativos. En la coyuntura más reciente, el Consejo Nacional de

Rectores (CONARE) ha planteado una respuesta más abarcadora que centra la atención en la construcción del modelo educativo (Rojas y Barahona, 2006).

Repensar la secundaria: conceptos y propuestas surgidas del debate internacional

La identidad de la educación secundaria

Concepción inicial y problemática generada en su evolución

No hay una definición unívoca de la educación secundaria, por lo que los expertos suelen definirla como un conjunto de estudios que se sitúa entre la enseñanza primaria y la superior (de ahí el nombre de secundaria, intermedia, media, etc.). Ello evidencia no solo cuán difusa ha sido su identidad sino, además, la complejidad y la problemática propia de este nivel educativo en todo el mundo.

Surge con un doble carácter: propedéutico, porque proporciona la formación necesaria para el acceso a la enseñanza superior; y terminal, porque provee la cultura general que facilita el ingreso a la vida activa. El énfasis en uno u otro se relaciona estrechamente con sus destinatarios. La pretensión de armonizar fines tan distintos resulta evidentemente un equilibrio difícil, especialmente cuando en su proceso de expansión han variado los tipos y los niveles de aptitudes de los y las estudiantes que acuden a ella y, por lo tanto, las formas de organización para atender una mayor diversidad de estudiantes: y cuando, además, han variado las expectativas respecto a sus objetivos, no solo en función de la población que accede a ella, sino como consecuencia de los nuevos conocimientos y

destrezas propios de la sociedad del conocimiento que demandan nuevas perspectivas pedagógicas y distintos métodos educativos (Castro, Carnoy y Wolff, 2000, Holinger y Cowell, 2000; Braslavsky, 1995).

La educación secundaria se ha enfrentado, por lo tanto, a la necesidad de, por un lado, fortalecer la formación general, por sí misma o como antesala para el ingreso a la universidad y como canal de diferenciación social de las elites y de las clases medias y, por el otro, la de profesionalización que permita atender los perfiles emergentes vinculados a diferentes etapas de desarrollo político, cultural y económico de los países. En el caso de los países latinoamericanos, la vocación exportadora e industrializadora de un sector o capa agraria y la preocupación de empresarios orientados a la sustitución de importaciones, influyó a favor de la creación de perfiles para trabajos específicos en los tres sectores clásicos de la economía (Gallart, 1993; Rama, 1987; Tedesco, 1989; Zibas, 1992).

A partir de la década de los años noventa, en los países latinoamericanos se evidencia una disconformidad general con el sistema educativo y con el nivel secundario en particular, siendo posible identificar cierto consenso respecto a que ninguna de sus dos funciones –política-propedéutica-social y la profesionalización– se logra cumplir (Braslavsky, 1995).

La expectativa político-propedéutica-social, que aparece más fuertemente depositada en las modalidades académicas, presenta un claro diagnóstico respecto a que en sus instituciones se “pasa el tiempo”, lo que produce una suerte de efecto guardería para jóvenes que no pueden ser incorporados por el mercado de trabajo (Cariola, 1992). La expectativa de formación profesionalizante, por otra parte, presenta diagnósticos que señalan que sus egresados(as) no encuentran mejores destinos ocupacionales ni tienen ingresos más elevados (Gómez Campo, 1992).

Requerimientos para responder a su problemática actual

Para atender los desafíos de las nuevas necesidades y demandas que se plantean a la educación secundaria, se torna necesario resolver viejos y nuevos problemas que, por un lado, aquejan a todo el sistema educativo y que, por otro, asumen ciertas especificaciones en lo referente al nivel medio en cada una de sus modalidades e instituciones. Entre los viejos problemas de este nivel pueden citarse la exclusión, las altas tasas de deserción, el desgranamiento y la repetición; salarios docentes históricamente deprimidos, una formación y un régimen laboral docente que se consideran inadecuados en un contexto de baja prioridad de las inversiones en educación; y propuestas de enseñanza atrasadas y desgastadas (Rama, 1987). Entre los emergentes se pueden citar, entre otros, a los modelos y los estilos de funcionamiento macro y microinstitucional, cuya rigidez colisiona con grandes cambios habidos en las prácticas sociales y personales, con dificultades en garantizar una educación de calidad acorde con los nuevos desafíos (Ibarrola, Gallart, y otros, 1994) y con una incipiente posibilidad de incrementar la inversión pública y privada en educación, siempre que se trate de una de mayor calidad y eficiencia.

El currículo nunca ha sido autónomo, ni en este nivel educativo, ni en el sistema en su conjunto; responde al enfoque pretendido y a sus destinatario y, por lo tanto, depende, en gran medida, de la existencia de marcos de referencia y de sistemas y procesos que se generan fuera de él. Por lo tanto, la introducción de ajustes y de cambios para responder a necesidades y



demandas específicas, sin una reformulación integral del modelo educativo al que responden (Rojas y Barahona, 2006), genera la fragmentación del sistema.

Al respecto, Braslavsky (1995) señala que tanto los esfuerzos de los Estados como los de las instituciones, parecen inscribirse cada vez más claramente en la búsqueda internacional de reconversión de los sistemas educativos nacionales mediante reformas educativas que intenten dar coherencia a una serie de innovaciones y cambios parciales. En su criterio, la eficacia de los procesos de reconversión de los sistemas educativos parece depender de la capacidad de recuperar una función reguladora por parte del Estado. Al referirse a los sistemas educativos latinoamericanos, esta autora señala que la tendencia en estos fue a desatender esta función a favor de la concentración de su cada vez más escasa energía educativa en la atención de las rutinas de prestación. Como consecuencia de ello:

...ingresaron en un proceso de “desconfiguración” caracterizado por la pérdida de eficacia de las normas existentes, la persistente incapacidad de modificarlas, la ausencia creciente de sistemas y procesos compartidos y, lo que es quizá más grave, por la inexistencia de escenarios de debate y específicamente educativos para definir las cuestiones educativas como parte de una agenda de cuestiones públicas (p. 19).

En ese contexto, señala Braslavsky (1995), se generó la fragmentación de la oferta y el debilitamiento de cada uno de los fragmentos. Frente a ello, identifica dos opciones:

...que se agudizaran los fenómenos anómicos y se multiplicaran las estrategias de cumplimiento rutinario de actividades como modalidad hegemónica de

funcionamiento de sus sistemas educativos y de la mayoría de sus instituciones, con escasos resultados favorables en términos de calidad y equidad; o que se diseñaran reformas que apuntasen a regular y a configurar nuevamente el campo educativo en pos de una revalorización y resignificación de la propuesta de modernización, es decir, reconvertir un sistema educativo en franco proceso de deterioro, deslegitimado y cuestionado, a través de dos impulsos simultáneos: el de una nueva regulación y el de una nueva configuración, que tienen aspectos en intersección. Ninguno de los dos es suficiente para garantizar una real reconversión. Sin embargo, ambos parecen imprescindibles para instalar lógicas innovadoras, productoras de calidad, que tiendan a universalizarse (p. 19).

En el marco de la situación descrita, la autora en referencia explica los esfuerzos de replanteo de la educación secundaria en América Latina como parte de un proceso mayor que parece orientarse a refundar los sistemas educativos nacionales. Como indicador principal de la intención refundacional ubica a la promulgación de leyes de educación general y la adopción de amplios planes nacionales de reforma (Ver Cuadro 6), que incluyen principios y propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógico-didácticas diferentes a los de etapas anteriores, y que afectan directamente al nivel medio.

Si bien Braslavsky (1995) incluye a Costa Rica, junto con Ecuador y Uruguay, en el grupo de los tres países que se encuentran realizando una intensa revisión de la situación existente, es importante destacar el importante contraste de Costa Rica en lo relativo a la actualización de su marco jurídico y en la concreción de reformas derivadas de la revisión de su sistema educativo.

Cuadro 6
Costa Rica: Situación normativa
de la educación nacional en América Latina

País	Norma general nacional analizada	Año de promulgación
Argentina	Ley Federal de Educación	1993
Bolivia	Ley de Reforma Educativa	1994
Colombia	Ley General de Educación	1994
Costa Rica	Ley Nacional de Educación	1957
Chile	Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza	1991
Ecuador	Ley General de Educación	1985
México	Ley General de Educación	1993
Paraguay	Constitución Nacional	1992
Perú	Ley General de Educación	1982
República Dominicana	Plan Decenal de Educación	1992
Uruguay	Ley de Educación	1985

Fuente: Braslavsky (1995).

Estructura organizativa de la educación secundaria

En la mayoría de los países, con excepción de los latinoamericanos, existen dos segmentos –inferior y superior–, claramente definidos. Además de tener denominaciones distintas, estos niveles presentan diferencias como: los niveles que incluyen la edad de los y las estudiantes; el currículo; y los objetivos. También hay distinciones respecto a su relación con los niveles educativos anterior y posterior.

Es posible, sin embargo, identificar una tendencia mundial a establecer

el concepto de “Educación Básica”, entendido como el estándar escolar mínimo que deben satisfacer todos los ciudadanos. Los países latinoamericanos han acogido, en general, esta tendencia de incluir el segmento inferior de la educación secundaria con la educación primaria, en un solo periodo o ciclo de mayor duración, para integrar, de esta forma, a la denominada “Educación Básica” (Holsinger y Cowell, 2000).

En última instancia, la división entre los niveles inferior y superior de la educación secundaria coincide con la división entre una educación general o

educación básica universal (educación primaria y el nivel inferior de la secundaria), y una educación con un carácter selectivo, especializado, destinada a orientar hacia las diferentes ocupaciones, propia del nivel superior. Existe, sin embargo, una nueva corriente que pone un mayor énfasis en la continuidad dentro de todo el sistema de educación básico, por sobre la división en niveles y categorías distinto (Briseid y Caillods, 2004).

En el nivel internacional la tendencia es que en el segmento inferior de la educación secundaria el énfasis se encuentra en una educación básica y general en contraposición con la preparación para el mundo del trabajo. En el segmento superior, por el contrario, el énfasis se dirige más a la preparación para la educación terciaria o superior, así como en asegurar la disposición de trabajadores diestros en la fuerza de trabajo. Es por ello que la educación que ofrece el nivel inferior tiene, generalmente, un carácter comprensivo, en tanto que la del nivel superior tiende a ser más diversa y a ofrecer mayor variedad de opciones. Sin embargo, todos los países apuestan por una educación de calidad, tanto en el nivel inferior como en el superior, para la gran mayoría de la población joven, como un pre-requisito para el progreso económico, democrático y social de sus países (Briseid y Caillods, 2004).

Con respecto al segmento inferior, diversos estudios señalan que la mayor parte de las metas sociales hacia las que se ha dirigido la expansión educativa pueden alcanzarse en este nivel básico. De hecho, existe evidencia acumulada que sugiere que ciertos beneficios externos, no comerciales, de la educación secundaria, que no son susceptibles de alcanzar con estudiantes menos maduros de edad de educación primaria, son más apropiados para este nivel inferior de la educación secundaria (Holsinger y Cowell, 2000).

Muchos de los fines de las principales políticas educativas, como la “educación para todos” –cuyo objetivo es aumentar

de manera equitativa, y en especial equilibrar la cobertura de jóvenes de uno u otro sexo– resultan accesibles para este nivel inferior de la educación secundaria. Pueden, asimismo, concebirse como objetivos posibles y significativos para este ciclo inferior; más allá de este nivel, se afirma que no son ni probables ni deseables de alcanzar (Holsinger y Cowell, 2000).

Con respecto al segmento superior, estudios recientes postulan que una educación secundaria completa es clave para aumentar la competitividad y el Producto Interno Bruto de un país en un mundo cada vez más guiado por lo tecnológico. Se cuenta con evidencia de que en los países en desarrollo, la matrícula en la educación secundaria, de las tres últimas décadas, se relaciona positivamente con los niveles del Producto Interno Bruto, y que la educación secundaria masiva es crítica para la capacidad de los países de atraer y obtener beneficios del comercio y la inversión extranjera directa. Como apoyo a este argumento, evidencia reciente con respecto a Centro América muestra que la educación que entrega el segundo ciclo de la educación secundaria, genera altas tasas de retorno privadas y aumenta el crecimiento nacional (Banco Mundial, 2005).

Es importante, por lo tanto, destacar el consenso existente en el nivel internacional y, particularmente, en los países con mayor grado de industrialización, en relación con la obligatoriedad de la educación secundaria para toda la población joven hasta la edad de 15 ó 16 años, independientemente de sus antecedentes y habilidades, y su carácter gratuito. Y, adicionalmente, la expectativa, en el marco de la educación permanente, de que ésta ofrezca a todas las personas jóvenes la oportunidad de concluir toda o parcialmente la educación secundaria superior. Esto, por cuanto existe un reconocimiento creciente de que la finalización del nivel superior de educación secundaria constituye

una condición para la inserción laboral dentro de las características actuales del mercado de trabajo, en un contexto en que el futuro se torna más complejo y demandante (Briseid y Caillods, 2004).

En cuanto a los tipos de instituciones educativas existentes en este nivel educativo, es posible identificar una amplia variedad cuya clasificación, por tipos de organización, énfasis curricular, y objetivos esperados, suele ubicarse en categorías superpuestas. Esto constituye una evidencia más de la complejidad de la educación secundaria.

En general, en el nivel internacional es posible distinguir tres grandes categorías de instituciones de educación secundaria (Holsinger Cowell, 2000): i) General-Académica, ii) Vocacional- Técnica y iii) Diversificada-Comprensiva:

- General-Académica: su currículo se inclina hacia el desarrollo de destrezas académicas generales en las áreas del lenguaje, las ciencias naturales, las matemáticas y las humanidades. Usualmente ofrece un conjunto básico de cursos con diversas opciones de selección por parte del estudiante, especialmente en los grados superiores. Debido a su orientación académica, y no pre-vocacional, contiene muy pocos, en los casos en que lo hace, cursos de carácter vocacional, aunque mantiene la flexibilidad para preparar a aquellos(as) de sus graduados(as) quienes no continúen en la educación universitaria, para seguir entrenamientos de trabajo en la empresa o en estudios avanzados en instituciones técnicas.
- Vocacional Técnica: su currículo se dirige explícitamente a la preparación para ocupaciones específicas. Típicamente ofrece una formación cuidadosamente dirigida tanto al conocimiento pre-vocacional –la

electrónica, por ejemplo– como al desarrollo de destrezas específicas –la reparación de artefactos electrónicos–. Su objetivo es ofrecer un conocimiento limitado y preciso, así como destrezas cuidadosamente especificadas, junto con una teoría mínima relacionada directamente con tales destrezas, con el propósito de preparar a los y las estudiantes para continuar con una preparación avanzada, para insertarse en determinados empleos o continuar en ciertas profesiones.

- Diversificado-Comprensivo: las instituciones de este tipo conjugan los propósitos de los estudios académicos con uno o más campos vocacionales. Por lo general, se trata de instituciones originalmente académicas, en cuyo currículo se agregó contenido vocacional con el objetivo de responder mejor a las necesidades del mercado de trabajo, así como de servir a una mayor diversidad de estudiantes. Las escuelas diversificadas, en su mayoría, permiten intercambios de manera que la población estudiantil del énfasis académico pueda tomar cursos vocacionales y, a la vez, se estimula a los y las estudiantes del énfasis vocacional para continuar con algunos cursos académicos. Las escuelas comprensivas limitan dichos intercambios; en ellas, se seleccionan estudiantes en cada modalidad mediante diferentes mecanismos.

Estas tres amplias categorías constituyen un continuo con diferentes grados de especialización en sus objetivos curriculares dominantes. En un extremo se pueden identificar las instituciones con un único propósito y un currículo académicamente intensivo. En el otro, se encuentran las que tienen igual grado de especialización, pero con un currículo vocacional-técnico.



Atención a la diversidad: un reto para la pertinencia y la calidad de la educación secundaria

Una educación secundaria académica, que responda a una definición estrecha, puede resultar inapropiada para las crecientes cantidades de estudiantes que ingresan a su nivel superior. También puede generar efectos sociales perversos para aquellos países en donde se requiere, para el ingreso a universidades, amplios subsidios, al incrementar las aspiraciones educativas de importantes cantidades de egresados por sobre sus capacidades individuales, llevando a un exceso de la demanda por educación universitaria.

Por otra parte, la práctica de algunos países de utilizar programas terminales alternativos de educación secundaria no académica, como instrumento para detener la demanda privada de educación universitaria, conlleva sus propios riesgos y debe evitarse. Tales políticas de diversificación pueden resultar muy costosas en relación con la demanda general por educación secundaria y, además, pueden resultar inefectivas para conducir hacia los empleos. Toda alternativa para el nivel superior de la educación secundaria debe diseñarse de manera que pueda atender tanto las necesidades y las expectativas de la población estudiantil a la que va dirigida, como las de la sociedad en su conjunto (Holsinger y Cowell, 2000).

De ahí que ampliar la cobertura de la educación secundaria, para hacerla accesible a la mayoría, no es simplemente ofrecer más de lo mismo. Se requiere una reforma para enfrentar el desafío de educar adolescentes de muy diversos antecedentes económicos, sociales y culturales, con muy distintos intereses. Se requiere mayor diversidad curricular para responder a la variedad de necesidades de los distintos grupos. Los retos son múltiples: aumentar la cobertura sin afectar la calidad; reducir la deserción,

la retención y, en general, el fracaso escolar y disminuir las brechas existentes; preparar a los y las jóvenes para el mundo del trabajo dándoles, a la vez, la oportunidad de continuar estudiando a lo largo de su vida; ofrecer más y mejor educación secundaria sin recargar excesivamente los presupuestos.

Sin embargo, los esfuerzos de respuesta deben necesariamente sustentarse en una clara comprensión de cuáles alternativas tienen mayor posibilidad de maximizar los beneficios esperados, de manera que las políticas se traduzcan en el direccionamiento de incentivos y acciones dirigidas a su concreción.

Al respecto, es importante destacar que la evidencia disponible en relación con vinculación entre educación secundaria y desarrollo económico, la condiciona a dos fuerzas institucionales (Holsinger y Cowell, 2000):

- La calidad de la oferta educativa debe ser suficiente antes de poder observar sus efectos.
- Las políticas económicas del Gobierno deben condicionar a los sectores económicos en que la educación secundaria contribuye.

En concordancia con lo anterior, Filmus (2003), al referirse a la situación de la educación secundaria argentina, destaca que el impacto potencial de la educación secundaria está muy relacionado con las metas educativas que se definan para ella, en estrecha relación con el modelo de desarrollo en que esta se inserta. La expectativa de una educación secundaria de calidad debe ir acompañada del establecimiento de condiciones para un modelo de desarrollo que requiera y permita ese tipo de escuela:

... a la que valga la pena asistir porque promete –y no solo promete sino que consigue– que sus alumnos accedan a mejores condiciones de vida tanto en términos de dignidad como en lo que respecta a las condiciones socioeconómicas (p. 7).

Relaciones con el mundo del trabajo y especialización del currículo

El debate acerca del grado de profesionalización del currículo de la escuela secundaria varía con los cambios en la naturaleza del mercado de trabajo escolarizado. Se trata de un debate intenso en el nivel mundial, en el que, actualmente, el centro se ubica en la redefinición de los cursos escolares, para que resulten vocacionalmente relevantes. Las ciencias, las matemáticas y los idiomas, tradicionalmente concebidos como académicos, en tanto proporcionan preparación para la universidad, se requieren cada vez más por su relevancia vocacional.

Los cambios recientes en el mercado de trabajo explican este interés. Los puestos de trabajo en la industria pesada y la agricultura se han trasladado hacia los de servicios y alta tecnología. Y aun los restantes en los campos de la agricultura, reparación de equipos, y manufactura requieren cada vez más de mayores niveles de comunicación –lectura y escritura– y habilidades matemáticas. Los cambios en el mercado han generado una reacomodación masiva de los trabajadores en todos los sectores. La permanencia segura en un puesto de trabajo se ha sustituido por las necesidades de un entrenamiento flexible, que permita la reubicación rápida en la fuerza de trabajo. Estos cambios generaron una redefinición de ciertos requisitos educativos fundamentales. El currículo general se tornó vocacionalmente relevante para un gran porcentaje de la población estudiantil (Holsinger y Cowell, 2000).

La diversificación del currículo de la educación secundaria adquiere una significación importante, que debe analizarse con detenimiento, especialmente, si se tiene en consideración que la profesionalización del currículo, en el marco de la educación vocacional en los términos

descritos anteriormente, resulta muy costosa y no evidencia diferencias significativas en el desempeño de las personas graduadas de la educación secundaria tradicional (Atchoarena y Caillods, 1999).

En su análisis de la transición al trabajo que ofrecen las escuelas de América Latina y el Caribe, Castro, Carnoy y Wolff (2000) señalan que los modelos vigentes son anticuados y de baja calidad. Respalda su afirmación con los siguientes argumentos:

- El bajo porcentaje de estudiantes que asisten a las escuelas técnicas.
- Una gran mayoría cuenta con importantes sistemas de formación que funcionan al margen de las instituciones formales.
- En todos los países, con escasa excepción, la educación académica ha gozado de más categoría que la educación profesional y técnica debido, principalmente, a diferencias de clase social de los y las estudiantes de ambas ramas.
- Las ambigüedades en la orientación han generado egresados(as) que no son trabajadores(as) calificados(as), ni técnicos(as), ni supervisores(as) de nivel medio, ni son competitivos(as) en las pruebas de ingreso a la enseñanza superior.
- El simple modelo de dos ramas para la educación secundaria –académica y técnica– requiere una revisión, ya que ofrece una educación deficiente y algunas de las carencias son comunes en ambos casos.

Asimismo, dichos autores discuten diversas alternativas que representan nuevas soluciones al problema de la dicotomía académica-profesional. Parten de destacar la importancia de distinguir

entre la necesaria relación teoría–práctica, con la posible pero no necesaria interacción entre teoría y asignaturas orientadas al empleo. Tales alternativas son:

- Eliminar de la educación secundaria formal la formación en el empleo;
- Trasladar la educación técnica al nivel post secundario;
- Crear niveles con orientaciones diferentes dentro de la educación secundaria formal pero sin una formación profesional propiamente dicha;
- Crear un único plan de estudios nacional con algunas asignaturas optativas;
- Incorporar la disciplina académica en el contenido profesional;
- Combinar la tecnología de oficina con las disciplinas académicas; y
- Mantener unas cuantas escuelas técnicas secundarias de elite pero estrechamente vinculadas con la industria.

Al respecto Braslavsky (1995), en su análisis de la educación secundaria latinoamericana, recoge diversos planteamientos relativos a la formación vocacional para argumentar que la escuela secundaria debe “desembarazarse” de la pretensión de “profesionalización”, y señala las razones siguientes:

- La formación para un puesto de trabajo no es la más adecuada para enfrentar los desafíos de la transformación productiva contemporánea, asociada a la introducción y el desarrollo de nuevas tecnologías y a sus implicaciones para la integración laboral y social. Los espacios que más rápidamente incorporan nuevas tecnologías exigen perfiles

ocupacionales cambiantes, que tienen en común una alta capacidad de abstracción y de conceptualización, más que de dominio operativo. En ellos se demandan cada vez más competencias correspondientes a trabajadores(as) polivalentes, con capacidad de resolver problemas, de toma de decisiones y de trabajo en equipos.

- La formación para un puesto de trabajo no es la más adecuada para enfrentar los requerimientos de los grupos excluidos de los espacios laborales más afectados por la modernización tecnológica. Dichos grupos solo tendrían alguna oportunidad en alguna de las siguientes situaciones: actividades rutinarias que exigen baja formación; el autoempleo; y los micro-empresarios. Para la primera, se requiere una formación diferente, dirigida a otras formas de integración social y cultural, que contrarreste los efectos de la exclusión. La segunda y tercera tienen el desafío de la competitividad en contextos de incertidumbre, que impone distintas demandas crecientes de formación general.
- La formación profesionalizante exige un “equipamiento de verdad”, que es extremadamente difícil de garantizar en las instituciones del sistema de educación formal. El equipamiento de los establecimientos de las modalidades técnicas casi siempre está obsoleto y es imposible de reemplazar en la escala de los establecimientos de enseñanza secundaria, cuya matrícula representa un porcentaje muy pequeño de la total.
- La pretensión de ofrecer una formación profesionalizante en el nivel secundario ha conducido a organizar una educación técnico-profesional extremadamente costosa, sin

que sus resultados fuesen visibles. A beneficio no identificable, alternativa descartable.

En consecuencia, Braslavsky (1995) sugiere que, a partir de la extensión de la Educación General Básica, la educación secundaria fortalezca la formación en competencias básicas y se aboque a su profundización. Propone que los y las jóvenes de la educación secundaria pasen de la formación en competencias básicas a la formación en competencias fundamentales; intenta diferenciar las segundas por su posibilidad de garantizar procesos autónomos efectivos de aprendizaje conceptualizador. Identifica, también, cinco estrategias combinadas mediante las cuales los países de la región han intentado redefinir la educación secundaria, en las que este aspecto se aborda específicamente:

- Fortaleciendo la tendencia a homogenizar sus primeros niveles dentro de la denominada Educación Secundaria Básica.
- Conservando cierta diversificación, pero de menor espectro que la existente.
- Cruzando dicha diversificación con el desafío de construir dos transversalidades, la humanístico-social y la científico-tecnológica, de manera que la formación de competencias básicas se realice en interacción con formas culturales emergentes de dichos campos.
- Creando alternativas que no descarten los aportes formativos de las modalidades técnico-profesionales.
- Desvinculando cada vez más al subsistema de educación secundaria de la formación profesional. Esta última se intenta concentrar en un sistema y en instituciones específicas,

más articuladas a los ministerios de Trabajo y Economía; a institutos específicos dentro de los ministerios de Educación; a una universidad tecnológica o a las cámaras empresariales.

Las ventajas de la desvinculación de la educación secundaria del nivel superior respecto de la formación profesional propuesta por Braslavsky (1995), como facilitar la reconversión de esta última y la adopción de otros estilos organizativos y administrativos pueden, en criterio de la autora, obtenerse con diferentes niveles de articulación entre estos componentes. La formación de las llamadas competencias fundamentales puede diversificarse por áreas de ocupación, de manera que los contextos de aplicación y la relación teoría-práctica en que estas se desarrollan respondan a diversas áreas de especialidad. Ello obligaría a realizar esfuerzos de coordinación y articulación con el mundo del trabajo, lo cual facilitaría el cumplimiento de uno de los objetivos de la educación secundaria que cuenta con mayor consenso en la actualidad: lograr una adecuada transición de la secundaria al mundo del trabajo o a la educación superior (Briseid y Caillods, 2004).

Contenidos curriculares de la escuela secundaria

En relación con los contenidos curriculares es posible identificar un conjunto de principios comunes que subyacen en las reflexiones de los distintos países, entre ellos (Briseid y Caillods, 2004):

- Los contenidos curriculares deben responder a las necesidades futuras, no a las pasadas. Este es un verdadero reto en épocas de cambio acelerado. La Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE, 2001) ha tratado de identificar las competencias básicas que los y las estudiantes requieren para su futuro desarrollo

personal y profesional, desde una perspectiva de aprendizaje permanente, en la cual la educación básica debe constituir la base de conocimiento, competencias y destrezas, en tanto que las restantes deberán adquirirse a lo largo de la vida.

- Los contenidos curriculares deben estar dirigidos a toda la población estudiantil y no solo a una parte. Para ello, el desafío es encontrar formas y medios para que su formulación ofrezca guías para enseñar a toda la diversidad de estudiantes.
- Hay coincidencia respecto a la necesidad de que los contenidos de los planes y los programas de estudio respondan a los siguientes objetivos: i) La inclusión de conocimientos y destrezas propias de las áreas tradicionales, como la lengua materna, matemáticas, ciencias naturales y sociales, y lenguajes extranjeros, entre otras; ii) La inclusión de guías para la enseñanza y el aprendizaje de destrezas personales y sociales; iii) La inclusión de guías para la enseñanza y aprendizaje de valores éticos.

Si bien hay consenso respecto a estos objetivos, es posible apreciar diferencias respecto al peso de cada uno en la práctica, y a la forma y grado en que cada uno de ellos debe evaluarse.

En cuanto a la organización de la secuencia curricular, es posible identificar distintos tipos de diseño:

- Para toda la secuencia de niveles, desde pre-escolar hasta el nivel superior secundario, con el propósito de fortalecer la continuidad y conexiones entre estos.
- Para cada nivel por separado.
- Para la educación básica –primaria y secundaria básica– y la secundaria superior por separado.

- La educación secundaria integrada.

Con respecto a las áreas de prioridad curricular, existe un amplio debate y diversidad; entre ellas, pueden identificarse como las más importantes, las siguientes prioridades:

- Los llamados contenidos básicos: entre estos se incluyen manejo numérico y del lenguaje, ciencias y lenguas extranjeras. Al respecto, algunos países se han centrado más recientemente en el desarrollo de competencias en dichas áreas. El énfasis no sólo recae en el tiempo destinado a estos contenidos sino, además, influye en el diseño curricular, ya que en lugar de describir los aprendizajes esperados en cada asignatura, se establecen estándares o metas de aprendizaje muy precisos, susceptibles de medición. No se especifican en detalle los contenidos y métodos, ya que esto se deja a las escuelas, pero se desarrollan sistemas de evaluación que permitan determinar el grado de logro.
- El énfasis por alcanzar las metas propuestas, no deja por fuera otras áreas importantes del currículo.
- Más tradicional, con énfasis en el desarrollo integral del ser humano por sobre la concentración en unos pocos contenidos básicos. Por lo tanto, se incluye una mayor cantidad y más amplia variedad de asignaturas y áreas y se incorporan áreas de desarrollo personal y social, como valores y el desarrollo de competencias para el ejercicio ciudadano. El tiempo, el énfasis y la evaluación se distribuyen más equilibradamente, sin que ello signifique que se le reste importancia a los contenidos básicos antes descritos. Este tipo de currículo se orienta más hacia los contenidos que responden a amplios

objetivos, los cuales no son fácilmente evaluables, ni comparables con el paso del tiempo, como es el caso de las metas o los estándares antes descritos.

Las diferencias descritas, sin embargo, tienden a disminuir progresivamente. Algunos de los países que antes tenían orientación hacia los contenidos básicos han ampliado su perspectiva como producto de la crítica por dejar de lado otras competencias y áreas de contenido. Como consecuencia, han desarrollado metas de aprendizajes y estándares curriculares en un amplio rango de áreas de contenido; destrezas transversales, y competencias no relacionadas con los contenidos básicos iniciales. Por otra parte, existe también un movimiento en los países con un énfasis más tradicional, dirigido a enfatizar los contenidos básicos y a la utilización de metas de aprendizaje en lugar del currículo basado en contenidos. Se parte del reconocimiento de que bajas habilidades en lectura, por ejemplo, no es un problema en sí mismo, ya que genera dificultades para el aprendizaje y comprensión de otras asignaturas o áreas. Por lo tanto, se tiende a enfatizar los contenidos básicos, sin perder la amplia perspectiva descrita.

En cuanto a las asignaturas incluidas, la tendencia es a combinar cierta cantidad obligatoria con algunas opcionales, lo cual conduce, en muchos casos, a recargar excesivamente el currículo. Las desventajas de ello es que además de generar en los y las estudiantes una visión muy fragmentada del mundo, torna más difícil la transición del nivel primario al secundario para la población estudiantil más lenta, a la vez que dificulta el contacto profesor(a)-estudiantes en aquellos casos en que cada asignatura está a cargo de un profesor(a) especializado(a).

Una tendencia reciente en este aspecto, es centrar el currículo en habilidades y competencias no directamente

relacionadas con las asignaturas sino, más bien, transversales a éstas, como pensamiento crítico, habilidades para el comportamiento democrático, habilidades éticas, habilidades de aprendizaje, entre otras. Aquellos países que enfatizan estas destrezas, además de las asignaturas de las áreas tradicionales, enfrentan dificultades en el desarrollo de métodos satisfactorios para la evaluación de tales competencias.

Existe, además, un conjunto de nuevas áreas de contenido, producto de los recientes desarrollos sociales que se han venido adicionando a las tradicionales, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Tecnologías de la información y el conocimiento.
- Educación Cívica.
- Salud y vida saludable.
- Desarrollo sostenible.
- Temas sobre tópicos diversos como derechos humanos, tolerancia, características de las minorías étnicas del país, entre otros.

Métodos de enseñanza y sistemas de apoyo a la docencia

El mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje requiere la capacidad, por parte de las instituciones escolares, de ofrecer la diferenciación necesaria y efectuar los ajustes a los contenidos y su enseñanza, de manera que respondan a las necesidades diversas del estudiantado. Ello demanda mejorar los métodos de enseñanza, alrededor de los cuales se manifiesta una creciente preocupación, especialmente por superar los métodos expositivos. Esta preocupación adquiere

relevancia en un contexto que requiere competencias y destrezas de alto nivel en toda la población. Además, resultados de investigación han puesto en evidencia que la inversión en mayores recursos –como la reducción del tamaño de las clases– no es la única, ni la más efectiva forma de mejorar la calidad (Hanushek, 1998; Stigler y Hiebert, 1999). De ahí que el interés de los ministerios y pedagogos(as) se dirija a la búsqueda de otras estrategias para mejorar la calidad, incluyendo las formas de enseñanza.

Existe, además, un reconocimiento creciente acerca de la importancia fundamental que tiene la forma en que se organiza la interacción entre docentes y estudiantes, así como las responsabilidades y tareas que comparten, para la calidad de los aprendizajes, independientemente de si se trata de las destrezas cognitivas tradicionales, o las otras destrezas y competencias propuestas en los contenidos curriculares. Por lo tanto, actualmente se trabaja en investigaciones de nuevos espacios de aprendizaje y métodos (Briseid y Caillods, 2004) como:

- Cambios de los roles tradicionales de docentes y estudiantes; por lo tanto, conceptos como “aprendizaje centrado en el estudiante” y el docente como guía, planificador y organizador aparecen con más frecuencia en la agenda pedagógica, especialmente cuando las instituciones cuentan con modernas tecnologías y acceso a Internet. Ello no significa que los roles tradicionales se hayan abandonado por completo, pero se reconoce que no pueden ser los únicos.
- El reconocimiento de otros espacios, fuera de la escuela, para el aprendizaje. El potencial formativo existente en una multitud de situaciones cotidianas puede resultar más apropiado para el desarrollo de ciertas

habilidades y competencias. Si bien esta idea no es nueva, actualmente se reconoce que para la utilización apropiada del entorno escolar es necesario hacer modificaciones en la organización del horario escolar, así como en muchas de las normas y regulaciones, escritas o no, que lo dificultan.

- El desarrollo de formas apropiadas de trabajo que permitan atender las distintas habilidades e intereses, como clases remediales para estudiantes con problemas de aprendizaje. Particularmente se destaca la forma en que distintas escuelas y docentes utilizan, en un solo grupo, una gran variedad de métodos y herramientas, incluyendo las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.
- El papel de los y las estudiantes en el apoyo mutuo en el aprendizaje. Si bien el aprendizaje cooperativo no es nuevo, y se ha venido utilizando en diversas instituciones, como las multi-grado, en general, en las clases típicas ha existido muy poca organización pedagógica y planeamiento sistemático de métodos de trabajo cooperativo, en que estudiantes mayores o más avanzados y estudiantes menores o menos avanzados se benefician de ese proceso.

Entre las prácticas más utilizadas para promover los nuevos planteamientos pedagógicos y sus posibilidades, se pueden mencionar las siguientes:

- Destinar más tiempo para trabajo en pequeños grupos, atención individual y recuperación de estudiantes.
- Dar mayor énfasis al trabajo por proyectos, para el logro de objetivos transversales o de distintas asignaturas. Su importancia radica, también,

en que se trata de una forma de organización del trabajo y de actividades propias del mundo laboral.

- Enseñanza en equipo, especialmente para los niveles de transición en que los y las estudiantes pasan de un docente “generalista” a profesores(as) especializados(as).
- Uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación como herramienta pedagógica para el aprendizaje y la atención a la diversidad. Sin embargo, el desafío más importante en numerosos países es lograr que los y las docentes se familiaricen y utilicen apropiadamente las posibilidades que ofrecen dichas tecnologías. Para ello, se han generado redes en las cuales el profesorado puede encontrar ejemplos de buenas prácticas pedagógicas e información de apoyo a su práctica educativa. Conviene señalar, sin embargo, que su utilización educativa requiere una guía apropiada para clasificar, distinguir y hacer un uso apropiado de la enorme cantidad de información disponible. La supervisión y la guía se requiere, además, para que su uso no se desvíe de los objetivos curriculares establecidos. No es tampoco la mejor forma de promover el desarrollo social de los y las estudiantes.
- El establecimiento de escuelas especializadas o centros de excelencia que permiten construir identidades institucionales que distinguen a los centros escolares por la especialidad seleccionada, así como alcanzar sus metas y elevar sus estándares. Estos contribuyen a promover el mejoramiento escolar al ofrecer oportunidades para desarrollar las fortalezas, generar innovaciones y compartir y difundir sus logros con otras instituciones.

- Puesto que la innovación en las prácticas pedagógicas encuentra limitaciones en las regulaciones y estructuras organizacionales, muchos países se encuentran revisando sus reglas y regulaciones en relación con horarios, carga de docencia, cantidad de estudiantes por clase, para identificar aquellas que son innecesarias y que pueden limitar, en vez de contribuir a mejorar las buenas prácticas pedagógicas. El interés es ofrecer a las instituciones educativas mayores posibilidades para generar innovaciones y cambios pedagógicos, así como contribuir a la “profesionalización” del equipo de docentes, incentivándoles para innovar.

En general, la efectividad de las prácticas descritas depende, fundamentalmente, de una implementación adecuada. Existe evidencia de que si ello no es así, se tiende a favorecer a los y las estudiantes más capaces, en tanto los o las más débiles o menos motivados(as) quedan rezagados(as). Esto permite destacar la importancia de diseñar e implementar sistemas de apoyo para la docencia. Al respecto, Darling-Hammond (2001) señala:

...el cambio significativo requiere que los profesores dispongan de tiempo y de oportunidades para reconstruir su actividad profesional a través de estudio intenso y la experimentación en sus prácticas (p. 288).

Entre los esfuerzos que, en este sentido, se vienen desarrollando recientemente, están los siguientes:

- Institutos responsables de desarrollar y distribuir material pedagógico y de soporte a la docencia. Algunos de ellos tienen además la responsabilidad de planificar y apoyar, en colaboración con las instituciones, la formación en servicio, así como la

responsabilidad de planear e implementar las evaluaciones nacionales.

- Sistemas de supervisión que, además de dar seguimiento a la calidad educativa, ofrecen apoyo y ayuda a las prácticas educativas. Estos sistemas se ofrecen tanto en el nivel regional como institucional. Los sistemas de apoyo institucional se organizan alrededor de un departamento o de distintas áreas, para apoyar a docentes y promover el buen desempeño. Asimismo, les ofrecen incentivos y mejores salarios a quienes, además de cumplir sus tareas docentes de manera excelente, ofrecen apoyo y ayuda a sus colegas.
- La sustitución de los tradicionales libros de texto, por una más amplia variedad de textos e, incluso, el desarrollo, en coordinación con las editoriales, de textos escolares interactivos en línea.

Finalmente, es necesario destacar la importancia de la formación docente para la calidad de la enseñanza. Es ampliamente reconocido que si bien el contenido curricular, los laboratorios, los equipos y, en general, los materiales e infraestructura, así como los sistemas de evaluación son recursos importantes, los logros en los aprendizajes son escasos cuando los y las docentes desconocen como utilizarlos, si la calidad del apoyo y la asistencia ofrecida para la implementación y uso de tales elementos es limitada. Una cantidad creciente de investigaciones han puesto en evidencia el impacto en los rendimientos escolares atribuible a las instituciones escolares –en contraposición con las atribuibles a los antecedentes de los y las estudiantes- en donde una gran parte de esa diferencia es atribuible a docentes y su efectividad (Darling-Hammond, 2000).

El fracaso escolar y los sistemas de evaluación y monitoreo de los aprendizajes

Si bien existen justificados argumentos en contra de la expresión “fracaso escolar”, es fundamental profundizar en su comprensión y desarrollar mecanismos para diagnosticar y remediar sus causas. La crítica a la simplicidad y la negatividad del concepto se sustenta en su carácter rotundo y global: el alumno o alumna fracasado(a) lo hace en su totalidad, a pesar de que no todos los fracasos son iguales, y de que nadie fracasa del todo y en todo; a veces el fracaso esconde esfuerzos muy valiosos y, en ocasiones, constituye un mal menor, tanto en lo personal como en lo social, ya que crea individuos fracasados, con una credencial negativa que lastra sus vidas (Puig, 2003).

Existe abundante investigación que da cuenta de la relación entre el bajo rendimiento escolar, la retención escolar, particularmente la práctica de la repetición de curso, y los mecanismos de evaluación educativa, la cual se tratará de evidenciar seguidamente.

Si bien las dificultades de aprendizaje son una realidad que ha estado siempre presente, en todos los lugares, ligada a la gran diversidad propia de todo grupo humano, el fracaso escolar es un fenómeno más reciente, ligado a la aparición, en nuestras sociedades, de una institución encargada de impartir determinados aprendizajes a un grupo de determinada edad, según unas modalidades codificadas. Un estudiante o una estudiante que fracasa es un o una joven que, en un determinado momento y a juicio de la institución escolar, no consigue aprender lo que ésta estima razonable que aprenda el alumnado de su edad. Esto demuestra que el fracaso no se limita a las dificultades de aprendizaje del alumno(a), sino que, de alguna manera, constituye el reconocimiento

oficial de estas dificultades: es lo que dice la escuela acerca del alumno o la alumna o lo que hace la escuela con el alumno(a) con problemas (Grisay, 2003).

La mayor parte de las medidas tradicionales que adoptan los sistemas escolares en estas situaciones se basan en la idea de que si un(a) estudiante tiene dificultades, es porque su nivel es muy diferente al del grupo de compañeras y compañeros y no le permite seguir de manera provechosa la enseñanza impartida. Por lo tanto, es preciso reducir la heterogeneidad y colocar al alumno en un entorno más favorable para él, con exigencias más adaptadas a sus capacidades: un programa más ligero, un grupo de alumnos(as) con las mismas dificultades, o una clase con alumnos(as) más jóvenes, haciéndole repetir el curso.

Al examinar la práctica de repetición de curso, que da origen al rezago escolar, Grisay (2003) evidencia, con base en los resultados de gran número de trabajos de investigación que han intentado evaluar su eficacia, que ésta difícilmente permite reducir realmente la heterogeneidad del rendimiento o mejorar la situación de los y las alumnos(as) con dificultades. En general, los resultados medios de los y las alumnos(as) que repiten, en todos los criterios relativos a las adquisiciones escolares, resultan significativamente inferiores a los de la población estudiantil promocionados del mismo nivel, debido a que esta práctica:

- Favorece la emergencia de un concepto de fracaso que, de alguna manera, tiende a quitar responsabilidad a los y las docentes, convenciéndoles de que es “normal” que fracasen los y las alumnos(as).
- En ausencia de una definición oficial de lo que se entiende por “éxito”, el sistema favorece la adaptación de las exigencias del personal docente en el nivel de su clase –o de los mejores alumnos(as) del grupo–.

- En dichas condiciones, y aunque exista una diferenciación oficial de los contenidos curriculares, cada clase oculta de alguna manera sus propios fracasos.
- Por una perversa paradoja, el éxito de todos deja de ser el objetivo buscado, pues se interpretaría como un signo de tolerancia inaceptable.

Por lo tanto, junto a las propuestas hacia una mayor diferenciación de la enseñanza y una mejor adaptación de las necesidades locales que se formulan para combatir el rezago, debe promoverse una definición más transparente de los estándares de éxito, que contribuya tanto a homogeneizar los objetivos por alcanzar, como a clarificar los programas y un control o monitoreo más estricto de su cumplimiento. Sólo de esta forma es posible evidenciar la responsabilidad compartida del fracaso por parte de los individuos, la sociedad, la escuela, y las políticas educativas. Esto por cuanto las disparidades entre clases y escuelas aunque estas practiquen una pedagogía diferenciada, ponen en marcha un mecanismo que reinyecta la desigualdad interindividual cada vez que los alumnos y las alumnas atraviesan uno de los múltiples tabiques del sistema.

Frente a ello, adquiere relevancia especial el desarrollo de mecanismos de evaluación y monitoreo de los aprendizajes, capaces de determinar las causas últimas del fracaso escolar que consideren sus causas sistémicas y estructurales, así como el proceso de aprendizaje de los profesores(as) y centros educativos. Un sistema sometido realmente al control y rendición de cuentas tendrá motivos para reconocer que los problemas escolares pueden atribuirse tanto a las políticas educativas o administrativas –financiación desigual, formas de contratación y asignación de personal, currículo inadecuado– como a las condiciones internas de los centros.

Para rectificar los fracasos escolares se requiere compartir responsabilidades entre todos los niveles y participantes involucrados, de manera que se contemple: la asignación y distribución de recursos y el nombramiento docente –por parte de las autoridades centrales o locales– aunado a la definición de estándares de aprendizaje, apoyo y seguimiento a la enseñanza (estándares de provisión de recursos) incluyendo, también, la creación de ambientes favorables para el aprendizaje –por parte de los centros educativos– junto con la evaluación de la eficacia de la práctica docente y el apoyo para lograr comunicación y apoyo de las familias (evaluación de la calidad del centro), así como también hasta la identificación y la atención de las necesidades de cada estudiante –por parte del profesorado–, el cumplimiento de los estándares de la enseñanza en una determinada área del contenido, y la evaluación y el mejoramiento continuo de la enseñanza para responder mejor a las necesidades de los alumnos y las alumnas, por los equipos docentes (evaluación de la práctica docente) sumados a la evaluación del alumnado y el diagnóstico de sus antecedentes socioculturales (Darling-Hammond, 2001).

Los planteamientos anteriores permiten comprender el interés de una gran cantidad de países por desarrollar sistemas apropiados de control de calidad. Actualmente, es posible identificar una gran variedad y complejidad de sistemas que responden a diferentes enfoques e instrumentos tales como pruebas, exámenes estandarizados, sistemas de inspección y evaluación de centros, cada uno con diferentes objetivos y propósitos.

Con respecto a las pruebas regionales o estatales, diversas investigaciones han documentado que la enseñanza vinculada a tales pruebas, en las que se abusa del aprendizaje memorístico, afecta la calidad y se mina el aprendizaje que ocurre en las aulas (Schoenfeld, 1988; Harris y Sammons, 1989; Price,

Schwabacher y Chittenden, 1992). Aunque muchos estudiantes suspenden las pruebas, no parece que quienes las aprueban hayan aprendido con más eficacia que antes de que fueran establecidas.

En el análisis del plan de actuación de la reforma del currículo del estado de New York, Darling-Hammond (2001) señala que, a principios de la década de los años ochenta, se incrementó el número de pruebas obligatorias que debían aprobarse, con muy pocos resultados en elevar la capacidad del sistema para introducir mejoras en el aprendizaje. Estudios sobre el particular mostraron que el sistema de control del Estado que evalúa y sanciona a los centros, según las puntuaciones que obtienen los y las estudiantes en las pruebas, ha supuesto un aumento del alumnado que repite el curso y son asignados a la educación especial, así como un aumento de abandonos y exclusiones escolares (Allington y McGill-Franzen, 1992). Concluye que la tesis, según la cual la evaluación y los sistemas de incentivos lograrían impulsar reformas equitativas en la distribución de recursos y en la calidad de enseñanza, no resultó convincente. Las pruebas y sus resultados contribuyeron, por el contrario, a segregar dentro de los centros educativos a la población estudiantil más vulnerable, pero sin que mejorasen sus oportunidades formativas (Darling-Hammond, 2001).

El principal aprendizaje que puede extraerse de dicha experiencia es la importancia de que la evaluación sea un elemento intrínseco al proceso de enseñanza y aprendizaje, y no una acción terminal que se reduzca a calificar una experiencia anual sin conexión con la información pertinente sobre lo que piensan y hacen los alumnos y las alumnas. El currículo, la enseñanza y la evaluación deben estar expresamente relacionados y conectados. La evaluación de los aprendizajes debe estar conectada al proceso de enseñanza y aprendizaje. No

debe ser “aplicada” fuera del contexto, en momentos aislados de una trayectoria mucho más amplia del alumno(a). Debe ser dinámica, rica en información sobre el potencial y el progreso de la población estudiantil, motivadora y capaz de iluminar el logro de metas relevantes y su vinculación con los medios que faciliten su consecución (Darling-Hammond, 2001).

En el análisis de las tendencias identificadas en los países de la OCDE (Briseid y Caillois, 2004) al respecto, se identifican los siguientes principios:

- Intención de mantener en el sistema a la población joven el mayor tiempo posible.
- Mayor énfasis en mantener los y las jóvenes dentro del sistema, que en utilizar diferentes métodos para seleccionar los que deben salir.
- Esfuerzos en ofrecer sistemas de guía y orientación y métodos y formas de prevenir la deserción, así como propiciar a cada joven un tránsito fluido por el sistema.

Además, se señala la tendencia, en un cada vez mayor número de países, de ofrecer un acceso directo y automático al nivel básico de la educación secundaria para toda la cohorte de edad, sin requerimientos de admisión. Una tendencia similar se identifica en el nivel superior, aunque se registra un problema de deserción después del ciclo obligatorio, y se indica que varios países enfrentan dificultades para retener a sus estudiantes hasta su conclusión.

Adicionalmente, las pruebas de rendimiento se han reformado en muchos países para darle mayor énfasis e importancia a la documentación de los aprendizajes para su monitoreo continuo; y si bien dichas mediciones han sido cuestionadas y su importancia ha disminuido en muchos países, en otros se consideran aún muy importantes para la certificación de

las competencias individuales, vinculadas, en ocasiones, a un contexto de certificación. Las pruebas de rendimiento han adquirido importancia en algunos países como medio de monitorear la calidad, en relación con metas específicas y estándares de calidad. Sin embargo, existe un fuerte debate respecto a las destrezas y los objetivos que deben medirse. Asimismo, la evaluación de los centros escolares ocupa un papel importante en los mecanismos de evaluación de la calidad.

Alternativas para la gestión de la educación secundaria

Finalmente, interesa hacer referencia a un conjunto de opciones de gestión de las escuelas secundarias que se han venido desarrollando para responder a propósitos muy específicos, pero que, en general, han evidenciado éxito en el mejoramiento de la calidad de la educación en este nivel.

Los modelos de gestión que a continuación se describen, representan esfuerzos de transformación, entendida como el cambio, especialmente en circunstancias desafiantes, de carácter sistemático y sostenido, para ofrecer mejores niveles de rendimiento a todos los participantes en distintos ámbitos escolares, contribuyendo así al bienestar individual y social.

Tales modelos pueden inscribirse en el marco del grupo de escenarios de “reescolarización” considerados por la OCDE (2001) como herramienta para reflexionar acerca de las expectativas para el futuro de los sistemas escolares, así como para analizar la correspondencia entre tales expectativas y las políticas y las tendencias educativas en proceso. En este grupo, se visualiza un mayor apoyo y reconocimiento para las escuelas y sus logros, incluyendo el reconocimiento al grupo de docentes, con una alta prioridad para la calidad. Se incluyen en él dos tipos de escenarios: las escuelas como centros de la comunidad, y las escuelas como centros de aprendizaje.

Las escuelas como centros de la comunidad se visualizan como una muralla para contener la fragmentación social, familiar y comunal. Se encuentran claramente definidas por sus tareas comunitarias y colectivas. Esto facilita una amplia distribución de responsabilidades entre escuelas y otros entes comunales, fuentes especializadas, y otras instituciones de educación continua y extraescolar, las cuales se desarrollan de tal manera que se potencian sus esfuerzos.

Por su parte, las escuelas como centros de aprendizaje se visualizan revitalizadas alrededor de su fortaleza en el conocimiento, por sobre la agenda social, en una cultura de alta calidad, experimentación, diversidad e innovación. En ellas florecen formas alternativas de evaluación y valoración de competencias. Las tecnologías de la información y comunicación se utilizan de manera amplia, junto con otros recursos de aprendizajes, tanto nuevos como tradicionales. El manejo del conocimiento por parte de la gran mayoría, y especialmente por las escuelas más reconocidas, justifica su denominación –la norma es la igualdad de oportunidades– con amplias conexiones con la educación superior y con diversas organizaciones.

En correspondencia con dichos escenarios pueden ubicarse los siguientes modelos alternativos de gestión escolar:

Escuelas comunitarias o Comunidades de aprendizaje

Los procesos socio-educativos que lleva adelante una escuela se sustentan en una determinada concepción que repercute directamente sobre su carácter posibilitador o inhibidor de la retención de sus alumnos(as), garantizando o no una educación de calidad. Un eje orientador de estas prácticas es la noción de trascendencia de la acción educativa respecto al ámbito escolar: la educación incide en la vida cotidiana y en la posibilidad de transformación de la realidad local.

Uno de los mayores desafíos dentro de dicho eje, es la construcción de contextos de aprendizaje que no se limiten al proceso de escolarización. Implican la superación de una lógica educativa puramente escolar, allí donde la escolaridad formal reproduce aspectos excluyentes al interior de un sistema que pretende incluir. Esto puede detectarse en códigos, contenidos, significaciones, propuestas, proyectos que se sostienen en un marco de desvinculación con la realidad fáctica en la que viven las comunidades donde se insertan las escuelas, extraños a la población que atienden. Dicha situación se complejiza en el nivel macro, en el marco de las diferencias regionales y la variedad de matices culturales existentes (García, 2002).

Esta visión educativa no restringida al proceso de escolarización, es compartida por diversas experiencias organizacionales que se conciben como una comunidad organizada que se construye y se involucra en un proyecto educativo y cultural propio, para educarse a sí misma, a sus niños y niñas, jóvenes y personas adultas, en el marco de un esfuerzo endógeno, cooperativo y solidario, basado en un diagnóstico no solo de sus carencias sino, sobre todo, de sus fortalezas para superar las debilidades (Torres, 2001). Dicha concepción conlleva una perspectiva sobre el proceso educativo y de los sujetos de aprendizaje, de la que se desprende un modelo de gestión de la organización educativa significativa.

Los siguientes principios orientan dicho modelo de gestión:

- El crecimiento de la comunidad en tanto se aprovecha el conocimiento y los aprendizajes de todos sus miembros.
- Objetivos emergentes y co-construidos entre distintos actores de la comunidad.
- El respeto por los otros y las otras.

- La aceptación del fracaso asumiendo su existencia y la posibilidad de aprender de los errores.
- La multiplicidad de vías de participación como forma de avanzar hacia una comprensión colectiva.
- La calidad de los productos que implica la valoración de los resultados tanto por parte del mismo grupo como por personas externas.

Dichos principios permiten ver que las escuelas comunitarias tienen la particularidad de integrar la educación escolar y no-escolar, recursos reales y virtuales, en un ámbito territorial determinado y partiendo de la revisión de la distinción convencional entre escuela y comunidad. Se presentan como opciones a las visiones tradicionales que parcializan el lugar del aprendizaje en los límites de las paredes escolares. En ellas, las trayectorias escolares pierden valor frente a las trayectorias de aprendizajes. En su ausencia, el abandono escolar por parte de los y las jóvenes implica la pérdida de las principales oportunidades de inclusión social, en tanto que con su presencia refleja una pérdida momentánea de protagonismo escolar en los aprendizajes, a favor de trayectorias no escolares diferenciadas que pueden derivar en una re-escolarización posterior (Borzese y García, 2003).

Escuelas especializadas y Centros de experimentación

El programa de escuelas especializadas o centros de excelencia, surge en Inglaterra, Estados Unidos y Noruega, y se orienta a ayudar a las escuelas, con el apoyo de patrocinadores del sector privado y de financiamiento público adicional, a construir identidades propias por medio del desarrollo de la especialidad seleccionada, así como a alcanzar sus metas en relación

con los estándares nacionales. Si bien estas escuelas focalizan en su especialidad, deben satisfacer los requerimientos curriculares y ofrecer una amplia y balanceada educación a sus estudiantes.

El programa promueve el mejoramiento escolar al ofrecer a las escuelas oportunidades de desarrollar sus fortalezas, promoviendo el desarrollo de métodos educativos efectivos en su área de especialidad, y en todo el currículo, así como la generación de innovaciones.

Las metas del programa son (Goodfellow, 2005):

- Elevar los estándares en las áreas de especialidad y en toda la institución.
- Desarrollar y fortalecer estrategias de enseñanza y aprendizaje.
- Ampliar el aprendizaje vocacional y enriquecer los aprendizajes.
- Desarrollar una identidad especializada y una filosofía propia.
- Colaborar con otras escuelas en el fortalecimiento de la enseñanza y el aprendizaje.
- Ofrecer oportunidades para generar aprendizajes de calidad para la comunidad en que se insertan.

Su trabajo para el perfeccionamiento docente se apoya con base en seminarios ofrecidos por docentes de otras instituciones, asesorías, acompañamiento en el trabajo docente, formación en servicio y consultorías.

Combinaciones específicas de los modelos anteriores

Se han identificado experiencias que combinan los modelos anteriores para integrar sus fortalezas. Tal es el caso de las

escuelas especializadas que incluyen la dimensión comunitaria (Goodfellow, 2005). Estas escuelas, para adquirir el estatus de especializadas, deben presentar planes detallados para aprobación por parte del departamento responsable, incluyendo en ellos su propuesta de trabajo para alcanzar tanto las metas escolares como comunitarias. Los planes deben responder a estándares previamente establecidos. Este tipo de modelos combinados buscan integrar en una misma institución los dos escenarios de re-escolarización antes descritos, la escuela como centro de la comunidad y la escuela como centro de aprendizaje.

Adicionalmente, el desarrollo de redes escolares alrededor de estas escuelas especializadas contribuye a consolidarlas como centros de aprendizaje y experimentación.

La perspectiva que subyace a estos esfuerzos, es que el esfuerzo individual de las escuelas no puede lograr los cambios y la escala de transformaciones que se requieren para las condiciones presentes en la mayoría de las sociedades actuales. Se necesitan sinergias más que trabajo colaborativo. Este último no logra captar la complejidad de las relaciones que se requieren, ni los beneficios que deben alcanzar todos los participantes.

Al respecto, Caldwell (2004) plantea la necesidad de desarrollar una nueva sinergia entre los sectores públicos y privados. Entre los argumentos que ofrece para sustentar su planteamiento, es que ésta utiliza y fortalece la habilidad para el trabajo conjunto para alcanzar objetivos comunes en grupos y organizaciones -capital social- de la escuela y el sistema escolar. Puesto que es claro que un alto capital social fortalece el éxito académico, por lo tanto, la atención del problema del bajo rendimiento no debe limitarse a mejorar la eficiencia de las escuelas, sino debe, además, procurar incrementar su capital social (West-Burnham y Otero, 2004). Se trata de un cambio de énfasis de la escuela como institución, a la escuela como agencia.

En conclusión, la identidad de la educación secundaria aparece como problemática y compleja, producto del doble carácter con que surge, al que se sumaron las nuevas demandas y desafíos, producto de su expansión y de los cambios en el contexto. Su respuesta mediante transformaciones parciales, sin una reformulación integral de sus objetivos y metas de alcance, generó una enorme fragmentación de la oferta y el debilitamiento de cada uno de sus fragmentos, con serias implicaciones en su calidad.

En términos de estructura, ésta presenta dos segmentos claramente identificables, con características particulares, posibilidades de logros y metas muy diferentes, que es preciso considerar en todo esfuerzo orientado a expandir su cobertura. Ello no disminuye la conveniencia de ofrecer la oportunidad de completar la educación secundaria a toda la población joven, como pre-requisito para el desarrollo económico, social y democrático de los países y para la inserción laboral de los y las jóvenes. La ampliación de su cobertura torna necesario diversificar el currículo, de manera que responda a las diversas necesidades e intereses. Además, debe sustentarse en una comprensión adecuada de las distintas alternativas disponibles para ello. La evidencia disponible respecto a su relación con el desarrollo económico está condicionada a una oferta de calidad y al establecimiento de políticas económicas que generen condiciones para tal tipo de oferta.

Por otra parte, la vinculación de la educación secundaria con el mundo del trabajo, planteada como una prioridad actual, demanda la especialización de su currículo y nuevas formas de trabajo escolar. Dicha especialización puede organizarse y gestionarse de muy diversas formas y con la participación de distintas entidades. A su vez, su diseño curricular demanda la consideración de una gran variedad de aspectos relacionados con los contenidos, los métodos de

enseñanza y los sistemas de apoyo a la docencia. Asimismo, el mejoramiento de la calidad de este nivel educativo torna indispensable analizar las determinantes del fracaso escolar y su relación con los sistemas de evaluación y monitoreo de los aprendizajes. Finalmente, el diseño de modelos de gestión para la educación secundaria, en el marco de su reformulación, debe considerar las posibilidades que ofrecen los modelos alternativos de gestión que se han venido generando, así como sus posibles combinaciones.

El costo de la universalización de la educación secundaria en Costa Rica. 2007- 2016

La universalización de la educación secundaria se ha posicionado fuerte en la agenda nacional. Instituciones académicas, partidos políticos y amplios sectores sociales coinciden con esta importante meta para el desarrollo nacional. Pero, ¿cuánto costaría alcanzar esta meta y qué tan viable es? La presente sección explora esta interrogante mediante una serie de ejercicios de proyección que estructuran tres escenarios o cursos de acción posibles.

Componentes de la proyección¹

Con miras a estimar el costo de la universalización de la educación secundaria, se realizó una proyección para el período 2007-2016, combinando aspectos macroeconómicos con factores microeconómicos. En el plano macroeconómico es importante valorar si se dispondrá de un adecuado crecimiento de la producción y de un ejercicio fiscal prudente que posibilite la expansión de los ingresos públicos. Tales elementos, complementados

con una prioridad importante a la educación, generarían un margen financiero adecuado para el cumplimiento de las metas del Plan. En el plano microeconómico, el análisis valora el papel de los factores de costo, considerando la productividad y el precio de los recursos, así como la calidad del servicio educativo, lo que explica la evolución de los costos unitarios.

Los costos unitarios

El gasto en educación, visto desde la perspectiva microeconómica, puede analizarse como el costo agregado de la producción del servicio educativo. De hecho, los datos que se observan en cualquier presupuesto o informe contable de ejecución de gastos educativos son el resultado de una suma de montos que provienen de la multiplicación de cantidades de recursos por sus precios de compra. Por ejemplo, el gasto que se realiza en salarios es producto de la multiplicación de ciertas cantidades de jornadas del recurso humano docente, administrativo y de apoyo, por los salarios respectivos. Y así sucesivamente con todos los recursos requeridos para la producción del servicio educativo.

Los gastos del sector educativo se realizan con un fin: generar el servicio educativo. Es decir, dichos gastos están referidos a la producción de un servicio que beneficiará a un segmento específico de la población. Por lo tanto, los gastos educativos, entendidos como las erogaciones necesarias para la adquisición de recursos, son costos de la producción de determinadas cantidades de servicio o producto educativo. En sentido microeconómico, aparece una relación de costos y producto. Se contratan profesores(as), se asignan becas, se construyen aulas con el objetivo de generar un producto definido: la atención de niños, niñas y jóvenes en el aula o en el espacio físico asignado para la labor de enseñanza.

1. El análisis de esta sección se fundamenta en: Francisco Esquivel: **Financiamiento de la educación en América Latina, propuesta metodológica para su estudio**. CINPE, Universidad Nacional. Documento de trabajo. Heredia, Costa Rica. Junio 2002. (<http://www.cinpe.una.ac.cr/serie/10.pdf>) y en Francisco Esquivel: *Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social en Revista de la CEPAL*. N.º 57 CEPAL, Santiago de Chile. 7 Diciembre 1995.

De manera general, el producto de la educación se puede definir, en términos cuantitativos, como el número de estudiantes graduados en un nivel educativo determinado. En tal definición el producto aparece como el resultado de un proceso formativo que requiere de varios años. Sin embargo, desde la óptica del financiamiento es más apropiado establecer la producción como la cantidad de estudiantes atendidos en un nivel educativo específico, durante un año. Esto se justifica por el período de asignación de recursos que, normalmente, es un año. La medición se puede realizar por medio de la matrícula inicial, que es el factor determinante para la asignación de recursos en un período anual de presupuestación. Indudablemente, la matrícula final es un aspecto importante en el análisis sustantivo de la calidad del proceso educativo, pero no refleja, de manera precisa, las necesidades de recursos de todo el ciclo anual de asignación.

Otro aspecto importante para precisar la definición del producto educativo es la interpretación que se haga de los servicios de apoyo, tales como la asignación de becas a estudiantes en condición de pobreza, los subsidios para la adquisición de materiales educativos o el acceso a medios de transporte, y otras acciones similares que se puedan realizar para estimular la retención del o la estudiante en el sector educativo. Al respecto, tales servicios deben tomarse como acciones complementarias del producto final o principal del proceso educativo que es la atención del estudiantado en el aula. Es decir, lo esencial de la labor educativa se refleja en la interacción docente–estudiante, lo que debe captarse en la definición del producto. La asignación de una beca a un o una estudiante, por ejemplo, es una acción de apoyo cuyo fin es darle viabilidad económica a la motivación del o la estudiante de asistir al aula pero, en sí misma es un apoyo indirecto a la tarea central del proceso de enseñanza, que es la labor del personal docente en el aula.

En la misma dirección deben tomarse los procesos de administración central y regional de la educación básica, así como las labores de planificación, regulación y control y la gestión central de instrumentos y materiales de apoyo al proceso educativo. Estas son tareas necesarias para que el sector educativo cumpla su función; pero son acciones de apoyo a la labor central del sector que la realiza el educador o la educadora en el aula. En consecuencia, también deben tomarse como acciones complementarias del producto final.

Dada esta definición de los recursos necesarios para generar el producto educativo, se pueden enumerar los componentes del costo e inversión para la producción del servicio educativo. Cada sistema educativo de país tiene sus características particulares pero, de manera genérica, se puede esperar que los componentes del costo de atender a la población estudiantil se aproximen a los que presenta el cuadro 7.

El gasto educativo directo en el aula y su entorno escolar es lo que absorbe la mayor parte del costo. En particular, destaca la importancia del costo de salarios por la naturaleza intensiva en trabajo docente del proceso educativo. Luego se aprecia el efecto de la generación de infraestructura y equipamiento. La administración central y regional representa una proporción moderada del costo total de producción del servicio educativo.

Además, en el proceso de mejoramiento de la calidad educativa, usualmente, se considera la posibilidad de que se produzcan intervenciones estratégicas para mejorar la atención a la población estudiantil. Sin agotar las opciones disponibles, es frecuente considerar el efecto en el costo de cinco aspectos que podrían formar parte de una estrategia de mejoramiento de la calidad, tales como: un ajuste salarial; la ampliación del material educativo; la capacitación docente; la ampliación del programa de becas estudiantiles; y la inversión en aulas.

Cuadro 7

Costa Rica: Componentes genéricos del costo de la educación

Componentes de costo e inversión	Contenido del componente
Salarios de docentes	Pagos a los docentes.
Salarios del personal administrativo y de servicio en el centro educativo	Pago a funcionarios(as) administrativos(as) y de servicio (personal de limpieza, vigilancia y de tareas afines) que laboran en el centro educativo.
Salarios del personal administrativo regional	Pagos a funcionarios(as) que laboran en las oficinas de administración regional (cuya función es la coordinación y supervisión del proceso educativo en un espacio geográfico determinado).
Salarios del personal de administración central	Pago a funcionarios(as) que laboran en las oficinas de administración central (cuya función es la dirección superior del sistema educativo, la gestión financiera y de los recursos humanos y materiales, así como la planificación, regulación y control y la gestión central de instrumentos y materiales de apoyo al proceso educativo).
Becas a estudiantes	Becas asignada a estudiantes de ingresos bajos, durante el período lectivo.
Otros costos operativos	Compra de bienes y servicios para el funcionamiento de centros educativos y oficinas administrativas.
Inversión en infraestructura y equipo educativo	Construcción y mantenimiento de edificios escolares. Compra de equipo educativo de diversa naturaleza.

Fuente: Elaboración propia.

El cálculo de costos que se ha utilizado en este análisis se basa en el sistema de análisis Producción-Recursos-Rendimiento-Costo (PRRC). Se trata de un sistema de análisis que se concentra en el papel del rendimiento de los recursos y en el precio de estos. El primer factor es de naturaleza interna al sistema educativo, mientras que el segundo factor es de origen macroeconómico,

lo cual revela la influencia del entorno económico en la generación del costo educativo. En lo que se refiere al rendimiento o productividad de los recursos, el análisis PRRC presta especial importancia al papel de la productividad del recurso docente. Como se expuso antes, el carácter intensivo en trabajo de la producción educativa, y su efecto en el costo unitario, revelan la importancia

de profundizar el análisis de la productividad del recurso humano docente.

El método PRRC se orienta a la medición del costo educativo en el marco de una asignación de recursos por resultados. En este sentido, el análisis de la productividad y el cálculo del costo unitario de los servicios educativos son fundamentales para la aplicación de un modelo de asignación de recursos orientado a los resultados.

La proyección de las cohortes de estudiantes

El objetivo básico del sistema educativo es captar al niño y la niña en una edad adecuada para iniciar su ciclo de estudios y lograr que avance a lo largo de los grados sin ninguna interrupción. Lo deseable es que se inicie el proceso en la primera infancia, pero como objetivo mínimo se trata de que ingrese a la educación primaria con la edad establecida. Si el o la estudiante avanza satisfactoriamente, terminará el proceso en 11 años. La deserción y la repetición son los factores básicos que le generan filtración al sistema. Por lo tanto, se mide la proporción en que se producen estos factores, para calcular el progreso neto de una cohorte a lo largo del tiempo.

Como consecuencia, la matrícula de un año determinado, para cada grado, expresa dos procesos complementarios de evolución de los y las estudiantes. Por una parte, se encuentran los y las estudiantes que avanzan en la edad correcta, sin haberse filtrado del sistema. Por otra parte, tenemos la población estudiantil que se ha rezagado por alguna razón de las comentadas: la deserción y la repetición de años anteriores. Al respecto se hizo una proyección que capta estos dos flujos de estudiantes. El primer componente es el flujo de estudiantes que avanza en la edad correcta, que sufre las filtraciones de la deserción y la repetición. El segundo componente

es el flujo de estudiantes que “regresan” al sistema, desde el año anterior hasta años más lejanos. En ese sentido, se produce un proceso de salida y reingreso que expresa los movimientos posibles de salidas de estudiantes (los que se salen completamente) y reingresos con mayor o menor rezago del o la estudiante.

La proyección de la matrícula se hace por edades simples. Esto es importante porque permite una prospección más precisa y mejora el cálculo de los recursos necesarios para la atención de la matrícula. El uso de indicadores agregados por nivel educativo no es apropiado para el ejercicio que realizamos en este documento. En primer lugar, el cálculo de la cobertura de manera agregada, ya sea para la educación primaria o la secundaria, oculta la realidad de la verdadera cobertura por edades simples, con lo que se hace muy impreciso el esfuerzo de planificación de los recursos ante una meta de universalización. En segundo lugar, un cálculo agregado de la cobertura impide observar las particularidades de los grados y de las edades específicas, que son fundamentales para identificar los problemas de eficiencia interna del sistema educativo.

En el primer grado del sistema, en este caso el grado 1 de la educación primaria, la matrícula es el resultado de multiplicar la tasa de cobertura neta (definida como meta) por la población correspondiente (7 años, en este caso).

La proyección genera el flujo de matrícula por grado y edad. De esta manera, es posible calcular la cobertura neta para medir el grado de éxito del sistema en la retención y el avance del o la estudiante. Esto es dividir la matrícula de estudiantes en la edad establecida para cursar un grado determinado entre la población correspondiente a esa edad. Para las condiciones de Costa Rica, en donde una cantidad importante de niños inician el proceso educativo antes de la edad formal del primer grado, es más preciso calcular la tasa específica de cobertura por edad.

La proyección de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas

Una vez definidas las metas de una proyección es posible calcular los recursos necesarios para hacerlas efectivas. Para esto es necesario disponer de una función de producción que consiste en una relación entre los recursos asignados a la educación y los productos esperados de la gestión. Se trata de la especificación técnica del proceso educativo desde la óptica de la “ingeniería” del sistema.

La función de producción también se trabaja con base en indicadores; solo que, en este caso, se trata de indicadores de productividad o rendimiento de los recursos. La evolución de cada cohorte se traduce necesariamente en cantidades de recursos humanos y materiales que son necesarios para la atención de la población estudiantil. En el proceso educativo se destacan el recurso humano docente, la infraestructura escolar, el equipo educativo y diversos elementos de calidad que deben incorporarse a la función de producción como los procesos de capacitación docente, materiales educativos y otros similares.

En particular, resulta importante para el proceso educativo la cuantificación del recurso docente y de la infraestructura escolar. Desde luego los otros factores del proceso productivo son importantes, pero estos dos destacan por su importancia en el costo del servicio educativo.

En este contexto, es posible calcular el costo completo del servicio educativo mediante la multiplicación del número de estudiantes de cada cohorte en cada grado por el costo unitario o promedio. Para esto se utilizan los cálculos de costo unitario de acuerdo con lo planteado antes.

El balance del financiamiento factible de las metas

El financiamiento de la educación forma parte del proceso de asignación de los recursos escasos de la economía a las diversas necesidades de la sociedad. En consecuencia, no puede verse aislado de los aspectos que condicionan tal proceso. De ahí que, teniendo conciencia de esto, se puede realizar un cálculo más exhaustivo acerca de las posibilidades reales de lograr determinados niveles de financiamiento educativo, a partir de las condiciones particulares de cada economía. Este enfoque hace evidente que el financiamiento es un proceso de gestión de recursos que se desarrolla en un marco de restricción macroeconómica, lo que obliga a conocer, con rigurosidad, el espacio económico factible que puede obtener el sector educación.

La proyección considera los factores que influyen en el financiamiento educativo como proceso de asignación de recursos a un sector específico de la acción estatal, en el marco del comportamiento macroeconómico. El primer factor por considerar en la asignación de recursos es el tamaño de la economía, en términos de su producción anual. De esta manera, el proceso de cálculo parte del Producto Interno Bruto, con el objetivo de tener una noción acerca del ingreso que está a disposición de los miembros de la sociedad.

Una vez definido el tamaño de la economía, debemos estudiar la capacidad de absorción de recursos por parte del sector público. Un crecimiento del PIB no garantiza, por sí mismo, la dotación de mayores recursos al presupuesto público. Para lograr esto, es necesario que funcionen mecanismos estatales de captación de los recursos para garantizar cierto financiamiento de las acciones públicas. Al respecto,



el sistema tributario es el mecanismo básico de captación de recursos, que se define por una voluntad política nacional de financiar, mediante diversas formas de tributos, al sector público. Complementariamente, se encuentra el cobro de algunos productos o servicios que realiza el Estado, lo que permite captar cantidades impor-

tañantes de recursos en los casos en que el sector público ha logrado un nivel significativo de diversificación de sus actividades. Además, en economías pequeñas es frecuente encontrar diversas formas de transferencias de recursos del sector no gubernamental al Estado, cuyo origen puede ser interno o externo a la economía. Finalmente, se puede recurrir al endeudamiento para ampliar la capacidad de gasto público, en donde el crédito es posible obtenerlo de fuentes internas o externas a la economía.

La aplicación de estos mecanismos da como resultado un cierto nivel de Gasto Público Total (G), lo que define la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones. Tales mecanismos expresan un conjunto de decisiones de asignación, que descartan otros usos alternativos para privilegiar las funciones públicas con esta dotación de recursos. En este sentido, es posible definir un indicador que resuma el grado en que una sociedad decide establecer prioridades en su sector público asignando una cantidad determinada de recursos a partir de su producción anual. Tal indicador es la relación del Gasto Público Total con el PIB (G/PIB). Este porcentaje define el grado de esfuerzo que hace la sociedad para dotar de una base material a su sector público, por cada unidad de producto generado en la economía.

En consecuencia, la proyección aplica la relación G/PIB al PIB para calcular el Gasto Público Total (G). Es decir, el tamaño del gasto público depende de la riqueza del país y de la capacidad del Gobierno de captar una porción de esa riqueza (que se mide con el porcentaje del gasto público en relación con el PIB).

Pero la dotación de recursos al sector público no garantiza que se produzca automáticamente el financiamiento a la educación. Para que el sector educación pueda captar parte de los recursos gubernamentales, es necesario tomar una decisión de las propiedades que lo favorezca explícitamente. Es decir, hay que asignar con cierta preferencia hacia la educación los recursos que obtenga el Estado. La medición de esta prioridad por la educación se puede hacer mediante la relación del Gasto en Educación con el Gasto Público Total ($Gedu/G$). Tal porcentaje expresa la voluntad interna del sector público de privilegiar las acciones de este sector con cierta cantidad de recursos por unidad de gasto total. Esto hace evidente que no hay razón para suponer una respuesta directa del gasto educativo ante las fluctuaciones del gasto total.

De esta manera, la proyección aplica la relación $Gedu/G$ al G para obtener el Gasto en Educación (Gedu). En consecuencia, el tamaño del gasto educativo depende del tamaño del gasto público y de la prioridad que se le asigne al sector (que se mide con el porcentaje del gasto en educación en relación con el total del gasto público).

En consecuencia, el gasto en educación es producto de varios factores de diferente naturaleza. Por una parte, el crecimiento de la producción establece la capacidad global de generación de recursos. Por otra parte, los mecanismos de captación de recursos públicos definen las posibilidades de financiamiento estatal a partir de los recursos globales de la economía. Para esto es importante conocer la relación G/PIB , que expresa la capacidad

estatal de captación de recursos. Finalmente, la prioridad educativa a lo interno del sector público, medida como la relación Gedu/G, permite determinada asignación de recursos al sector educación.

Como un aspecto de este proceso de financiamiento, se acostumbra calcular la relación entre el gasto educativo y el PIB (Gedu/PIB). Este es un cálculo complementario que ayuda a resumir lo anterior. De hecho esta participación del gasto educativo en el PIB ya está contenida en los factores analizados antes. Formalmente, Gedu/PIB corresponde a lo siguiente:

$$\text{Gedu/PIB} = (\text{G/PIB}) (\text{Gedu/G})$$

Es decir, la participación del gasto educativo en el PIB es el resultado de la participación del gasto de Gobierno en el PIB y de la prioridad educativa, medida como la participación del gasto educativo en el gasto de Gobierno.

Una vez conocido el gasto factible que puede obtener la educación pública, la proyección lo compara con los costos proyectados de las metas, año a año, para establecer la factibilidad, que indica si se dispondrá de los recursos adecuados, o bien, si se tendrá un déficit o un superávit. En este último caso, se dispondría de recursos adicionales para mejorar la calidad del proceso educativo o realizar las inversiones complementarias que se consideren apropiadas.

Antecedentes para la proyección

La proyección considera la existencia de brechas regionales en el desempeño del sector educación. Asimismo, la proyección requiere de un conocimiento sobre la eficiencia interna del sistema educativo. En ese sentido, es importante aportar la información básica de estos aspectos que son utilizados en el ejercicio de prospectiva.

Las brechas regionales y el Índice de Rezago Educativo

El desempeño del sector educación se puede resumir mediante un índice que capta las diferencias de las regiones que componen el país. Un estudio anterior calificó el rezago educativo de los cantones que integran el país². El índice ha sido denominado Índice de Rezago Educativo (IRE) porque expresa los resultados del sistema educativo en términos de rezago de las zonas geográficas.

El IRE aporta una medida de monitoreo de los resultados del proceso educativo, lo que ayuda a controlar el efecto posible de una mejor asignación de los recursos. Los factores macro fiscales que influyen en el financiamiento de la educación y los costos de los servicios educativos, así como el patrón de distribución geográfica de los recursos, determinan la generación de metas factibles de desempeño del sector. De esta manera, la producción de los servicios educativos influye en el perfil de rezago de los diferentes grupos sociales y regiones de un país. En este sentido, es posible expresar los resultados del proceso en la forma de algún tipo de rezago. Un país podría estar rezagado frente al promedio de alguna región o al promedio mundial. A lo interno de un país podríamos tener rezago de algunas zonas en relación con el resto.

El IRE puede captar, por una parte, las diferencias de asignación de recursos en las diferentes regiones que componen un país y calcular un nivel de rezago de cada región, que es comparable con el rezago del resto. Esto se puede definir como la dimensión de recursos. Por otra parte, el IRE puede medir el rezago en los resultados del proceso educativo, en lo que se puede definir como la dimensión de resultados. El rezago en la dotación y en la condición de los recursos humanos

2. SANIGEST / Banco Mundial: **Fortalecimiento del sector educativo en Costa Rica: situación actual y opciones de política.** Costa Rica, Noviembre 2003.

y materiales, así como las diferencias de dotación de subsidios para la población pobre y el mismo estado de rezago social de cada espacio geográfico, genera rezago de recursos. El rezago de recursos más los otros factores del proceso educativo (como organización del sistema, participación de los actores no gubernamentales, pertinencia de los programas de estudio, y otros similares) deberían explicar las diferencias en los niveles de rezago educativo.

Mediante esta metodología se ordenan los cantones de acuerdo con su

nivel de rezago. En el Recuadro 3 se presentan los cantones ordenados de acuerdo con el IRE. Se clasifican en tres grupos. En el grupo 1 se ubican los cantones con menor rezago educativo, los cuales se encuentran, mayoritariamente, en el centro del país. En el grupo 2 se ubican los cantones que reportan un rezago educativo medio. En el grupo 3 están los cantones con mayor rezago educativo, que se ubican con mayor intensidad en el norte, en la zona Atlántica y en la zona del Pacífico Sur.

Recuadro 3

Costa Rica: Clasificación de cantones según Índice de Rezago Educativo

Posición	Grupo 1	Posición	Grupo 2	Posición	Grupo 3
1	115 Montes de Oca	25	103 Desamparados	57	605 Osa
2	207 Palmares	26	203 Grecia	58	305 Turrialba
3	401 Heredia	27	208 Poás	59	509 Nandayure
4	114 Santo Domingo	28	306 Alvarado	60	119 Pérez Zeledón
5	407 Belén	29	304 Jiménez	61	606 Aguirre
6	101 Moravia	30	212 Valverde Vega	62	607 Golfito
7	101 San José	31	501 Liberia	63	706 Guácimo
8	111 Coronado	32	511 Hojancha	64	106 Aserrí
9	408 Flores	33	505 Carrillo	65	308 El Guarco
10	201 Alajuela	34	107 Mora	66	704 Talamanca
11	211 Alfaro Ruiz	35	303 La Unión	67	120 León Cortés
12	402 Barva	36	503 Santa Cruz	68	609 Parrita
13	409 San Pablo	37	204 San Mateo	69	210 San Carlos

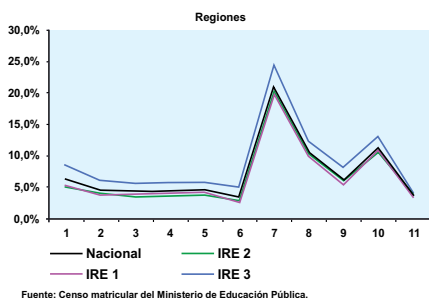
Continúa...

Posición	Grupo 1	Posición	Grupo 2	Posición	Grupo 3
14	113 Tibás	38	307 Oreamuno	70	504 Bagaces
15	108 Goicoechea	39	508 Tilarán	71	702 Pococí
16	404 Santa Bárbara	40	116 Turrubares	72	705 Matina
17	117 Dota	41	701 Limón	73	507 Abangares
18	301 Cartago	42	209 Orotina	74	610 Corredores
19	205 Atenas	43	302 Paraíso	75	703 Siquirres
20	118 Curridabat	44	104 Puriscal	76	215 Guatuso
21	406 San Isidro	45	112 Acosta	77	603 Buenos Aires
22	109 Santa Ana	46	611 Garabito	78	608 Coto Brus
23	110 Alajuelita	47	502 Nicoya	79	213 Upala
24	405 San Rafael	48	602 Esparza	80	410 Sarapiquí
		49	601 Puntarenas	81	214 Los Chiles
		50	202 San Ramón		
		51	506 Cañas		
		52	510 La Cruz		
		53	105 Tarrazú		
		54	206 Naranjo		
		55	604 Montes de Oro		
		56	102 Escazú		

Fuente: Elaboración propia con base en SANIGEST / Banco Mundial, 2003.

Gráfico 2

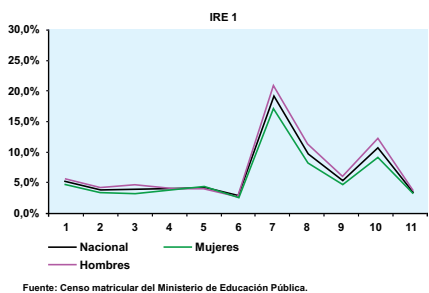
Costa Rica: Tasas de deserción según grupos del IRE, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 3

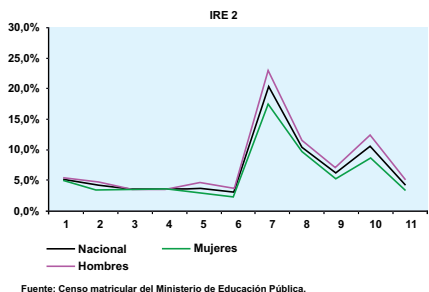
Costa Rica: Tasas de deserción en los cantones del grupo 1 del IRE según sexo, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 4

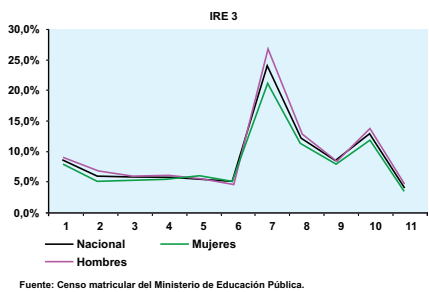
Costa Rica: Tasas de deserción en los cantones del grupo 2 del IRE según sexo, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 5

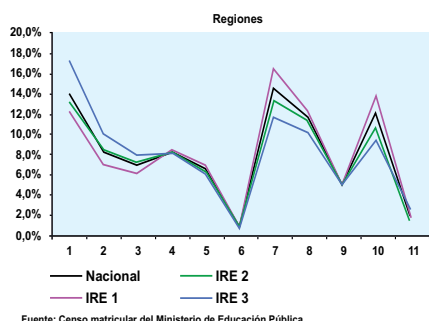
Costa Rica: Tasas de deserción en los cantones del grupo 3 del IRE según sexo, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 6

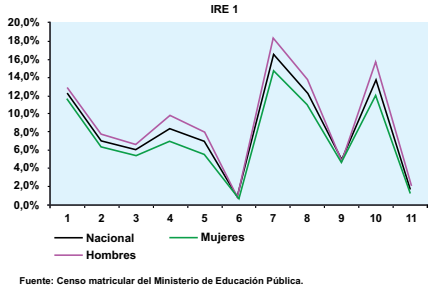
Costa Rica: Tasas de repetición en el nivel nacional según grupos del IRE, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 7

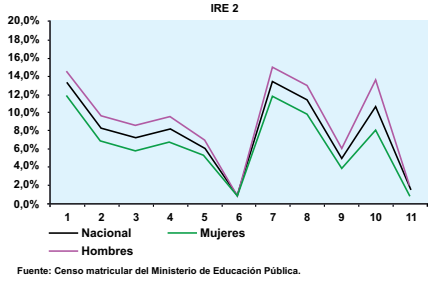
Costa Rica: Tasas de repetición en los cantones del grupo 1 del IRE según sexo, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 8

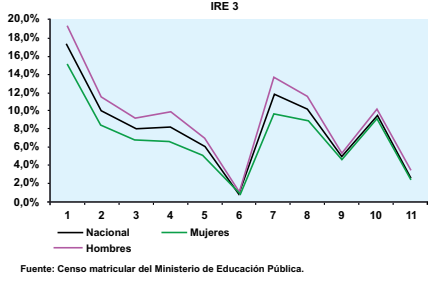
Costa Rica: Tasas de repetición en los cantones del grupo 2 del IRE según sexo, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

Gráfico 9

Costa Rica: Tasas de repetición en los cantones del grupo 3 del IRE según sexo, grados 1 a 11



Fuente: Censo matricular del Ministerio de Educación Pública.

El comportamiento de la eficiencia interna

El avance de la población estudiantil a lo largo de los niveles educativos depende de la deserción y de la repetición. La información del MEP se ha procesado de acuerdo con las regiones del IRE, a fin de ofrecer un análisis acorde con un enfoque de brechas educativas.

En los gráficos 2 a 5 se presenta la información sobre la deserción en cada uno de los grados de educación primaria y secundaria. Se observa que la deserción se agudiza en la secundaria. Asimismo, es importante notar que la deserción es más notoria en primer grado de primaria y en los inicios de los ciclos de la secundaria.

En los gráficos 6 a 9 se presenta la información sobre la repetición. Este fenómeno es muy alto al inicio de la educación primaria y al inicio de los ciclos de la educación secundaria. La magnitud de este problema es mayor que el de la deserción.

De manera similar a lo observado en la deserción, el indicador muestra un mejor desempeño de las mujeres en comparación a los hombres.

En el nivel regional, en la educación primaria se observa una mayor repetición en el grupo 3 del IRE, en los tres primeros grados de primaria. Sin embargo, en los demás grados de la primaria el comportamiento de este grupo es similar a los otros. En la secundaria, el grupo 3 reporta un mejor desempeño que los otros grupos del IRE, en particular en los grados 7 y 10. Lo contrario sucede con el grupo 1.

La cobertura del sistema educativo

De cara al reto de la universalización, el mejor indicador por considerar, en las condiciones de Costa Rica, es la tasa de cobertura específica por edades.

En el gráfico 10 se presenta la información de cobertura específica en la educación primaria y en la educación secundaria. Ahí se expone la cobertura para cada una de las edades de 7 a 17 años.

El cálculo se refiere a los niños y las niñas de cada edad que están matriculados en el grado correcto o en los dos grados siguientes o en los dos grados anteriores a ese grado correcto. Así, por ejemplo, la cobertura específica de 10 años es el porcentaje de niños o niñas de 10 años que están matriculados(as) en el grado 4 o en los grados 5 y 6 o en los grados 2 y 3. Si un niño o niña de 10 años está matriculado(a) en un grado fuera de ese rango no entra en el cálculo. De esta manera, se eliminan del cálculo los niños y las niñas matriculados(as) con sobre edad y la población infantil matriculada en grados excesivamente adelantados.

De 7 a 9 años la cobertura es bastante alta. De 10 a 12 años la cobertura es menor pero sigue siendo elevada. Sin embargo, a partir de los 13 años aparecen problemas importantes. En esa edad, la cobertura es de 75%, lo cual indica que una cuarta parte de los y las jóvenes en esa edad no están en el sistema educativo, o bien, se mantienen en éste pero con sobre edad. En las siguientes edades el problema se hace más agudo, hasta llegar al extremo de los 17 años en donde la cobertura es de 31%. Estos datos revelan que hay un problema serio en la cobertura de la educación secundaria.

La gravedad del problema se nota cuando se compara el comportamiento del indicador en otros países cercanos, como se muestra en el gráfico 11. En edades posteriores a los 12 años, El Salvador muestra una mejor cobertura que Costa Rica. Asimismo, si bien es cierto que el nivel de cobertura de Costa Rica en esas edades es mayor que el de Guatemala, también debe reconocerse que la diferencia no es muy amplia.

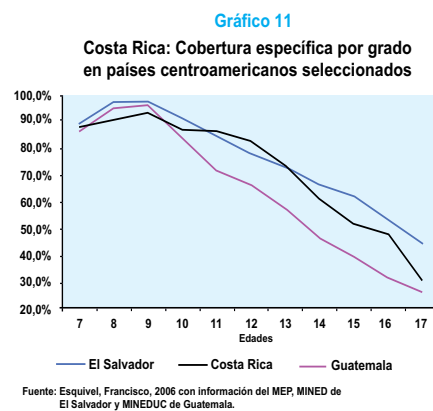
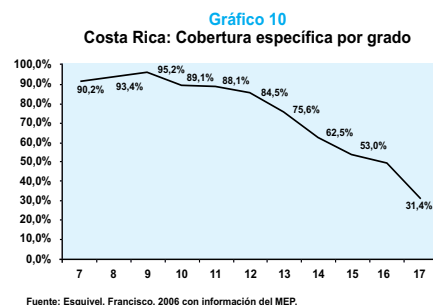
Análisis prospectivo del período 2007-2016

Partiendo de la situación de cobertura en educación secundaria reportada en el acápite anterior, en éste se hace un análisis del significado de la universalización de este nivel educativo en términos de asignación de recursos. Utilizando el enfoque metodológico reseñado en el primer acápite, se hace una proyección de gasto necesario para lograr la universalización en un período de 10 años: del 2007 al 2016.

Los costos unitarios

Con base en una metodología como la expuesta antes, se efectuaron cálculos de costo unitario de la educación primaria y la educación secundaria. Se calculó un costo histórico o de tendencia que responde a lo que sucede en este momento en la educación. Alternativamente, se estimó cuál sería el costo si se incorporaran algunas acciones estratégicas que dieran paso a una mejora de la retención del estudiantado en las aulas y de la calidad del servicio. Al respecto se consideró el efecto en el costo de tres aspectos que podrían formar parte de una estrategia de mejoramiento de la calidad, tales como: i) una mejora sustancial de la cobertura de los programas de becas, ii) una mejora de la formación y la capacitación docente y iii) una inversión moderada en infraestructura y equipo educativo.

Se asumió que, en este momento, es más importante el estímulo de la demanda mediante subsidios, en particular en la educación secundaria, y el fortalecimiento de la calidad docente, sin olvidar el papel de la infraestructura y el equipo educativo pero moderando la inversión en este último aspecto.



El costo de la universalización

Escenario 1: mejora de la eficiencia interna y aumento de la cobertura.

Un primer ejercicio de prospectiva se realizó analizando el efecto de una mejora de la eficiencia interna y de un esfuerzo de incremento de la cobertura en el marco del crecimiento económico y del contexto fiscal actual. Asimismo, se utilizó el costo actual de generación de los servicios educativos; lo que supone que no se introducen mejoras de calidad en el sistema educativo. En el cuadro 8 se presentan los supuestos de esta proyección. En el plano macroeconómico se supone un crecimiento del PIB similar a lo experimentado en los últimos años. En la dimensión fiscal se asume que la participación del gasto en el PIB mejorará levemente, gracias a cierto tipo de ajuste tributario que incremente los recursos gubernamentales. Complementariamente, se introduce una mejora de la prioridad educativa que permitiría un incremento importante de la participación del gasto educativo en el total del gasto gubernamental.

Los resultados de esta proyección se encuentran en los gráficos 12 y 13. La mejora de la eficiencia interna y el esfuerzo de incremento de cobertura permitirían que la cobertura específica de 16 años mejorara en las tres regiones del IRE, como se observa en el gráfico

12 mediante la línea verde. Hacia el año 2010 se podría aspirar a que este indicador llegara a niveles cercanos al 80% en todas las regiones. Para el 2016, se podría lograr la meta de la universalización de la cobertura en esta edad.

Para alcanzar estos resultados se requiere de un esfuerzo significativo de inversión en educación. En el gráfico 13 se nota que el gasto público en educación debería duplicarse en cuatro años a partir de este momento y aumentar en un 20% adicional en los siguientes seis años (primer gráfico). Esto supone gastar, en el 2010, \$400 millones más (barra amarilla) de lo que se haría si no se cambiara nada, y \$600 millones más, en el 2016, de lo que sucedería si no se modifica la tendencia actual.

Este esfuerzo de inversión educativa significaría aumentar la participación del gasto educativo público en el PIB hasta llegar al 6,91% en el 2010, y al 7,58% en el 2016. Esto sería posible gracias al ajuste tributario y al incremento de la prioridad educativa citados antes, como supuestos de este primer escenario. Asimismo, la región 3 del IRE debería mejorar su participación en el gasto educativo, debido a su mayor rezago en cobertura. La región 1 del IRE también tendría una leve mejora de su participación debido a que su tamaño supone un esfuerzo importante de inversión para el cumplimiento de la meta en cuestión.

Gráfico 12

Costa Rica: Escenario 1, cobertura específica de 16 años según grupos del IRE 2004-2016

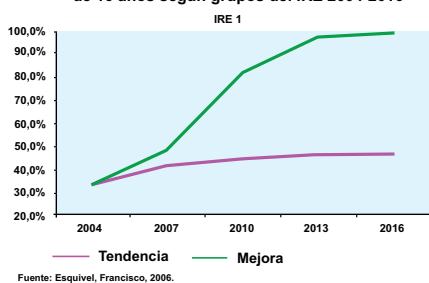


Gráfico 12a

Costa Rica: Escenario 1, cobertura específica de 16 años según grupos del IRE 2004-2016

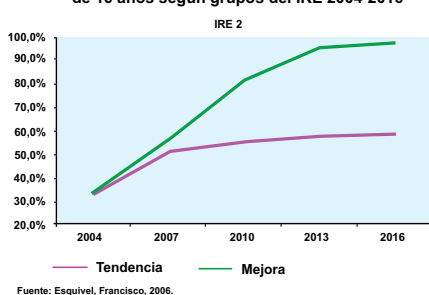
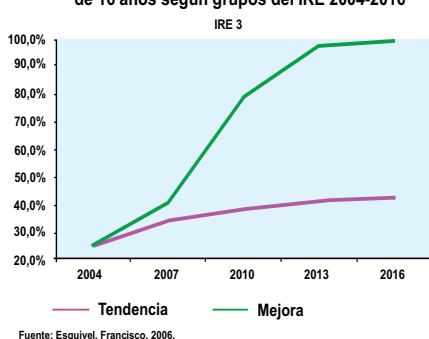


Gráfico 12b

Costa Rica: Escenario 1, cobertura específica de 16 años según grupos del IRE 2004-2016



Cuadro 8

Costa Rica: Escenario 1, supuestos de la proyección

Costo unitario	Actual		
	2006	2010	2016
Crecimiento del PIB	3,00%		
Participación del gasto del Gobierno en el PIB	26,32%	27,32%	28,82%
Participación de educación en el gasto del Gobierno	19,29%	25,29%	26,29%

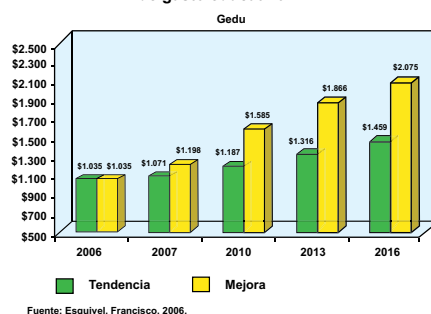
Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Escenario 2: mejora de la calidad.

Si se plantea una mejora de la calidad del proceso educativo, debe admitirse que los costos de la meta planteada deben ser mayores. En ese sentido, se formuló el segundo escenario, simulando el efecto de una mejora de la calidad que se une a la mejora de la eficiencia interna y de la cobertura que se analizó en el escenario anterior. En este escenario se mantiene el marco del crecimiento económico y del contexto fiscal actual. Por lo tanto, se utilizó un costo incrementado de generación de los servicios educativos. Para el grupo 1 del IRE, el incremento fue del 13% en primaria y de 11% en secundaria. El costo del grupo 2 se aumentó en un 19% en primaria y en un 18% en secundaria. Finalmente, el costo del grupo 3 se incrementó en un 25% en ambos niveles educativos. En el cuadro 9 se presentan los supuestos de esta proyección. Se mantiene el crecimiento del PIB en el nivel del escenario 1. En la dimensión fiscal se asume una mayor participación del gasto en el PIB, lo que supone ajustes tributarios más intensos que los del primer caso. Asimismo, la prioridad educativa debe mejorar aún más que lo establecido en el escenario inicial.

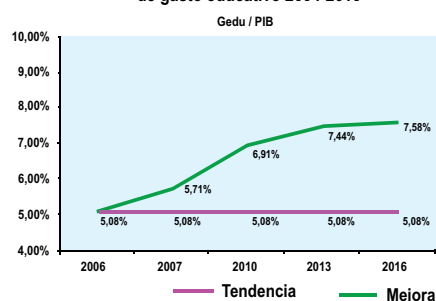
La cobertura específica de la población de 16 años se mantiene en este escenario similar a lo observado en el anterior, ya que el énfasis de éste es la exploración del significado de una mejora de la calidad

Gráfico 13
Costa Rica: Escenario 1, factores de gasto educativo 2004-2016



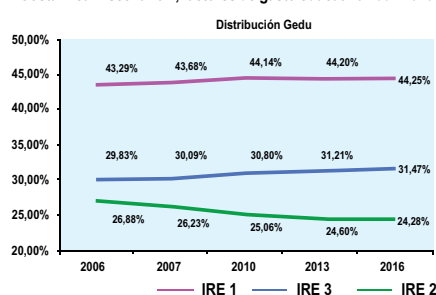
Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Gráfico 13a
Costa Rica: Escenario 1, factores de gasto educativo 2004-2016



Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Gráfico 13b
Costa Rica: Escenario 1, factores de gasto educativo 2004-2016



Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

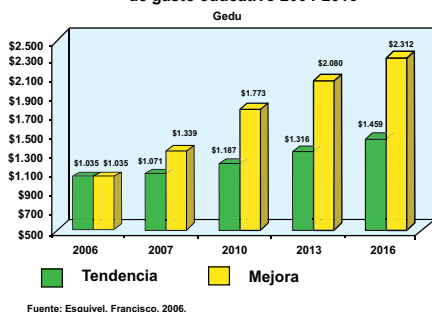
Cuadro 9

Costa Rica: Escenario 2, supuestos de la proyección

Costo unitario	Aumentado con criterios de calidad		
Crecimiento del PIB	3,00%		
		2006	2010
Participación del gasto del Gobierno en el PIB		26,32%	27,82%
Participación de educación en el gasto del Gobierno		19,29%	27,79%
			2016
			29,32%
			28,79%

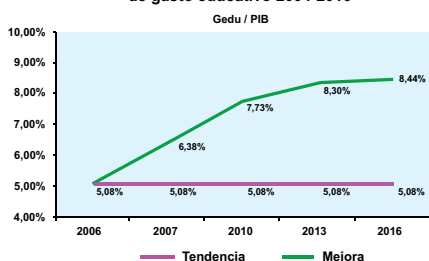
Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Gráfico 14
Costa Rica: Escenario 2, factores de gasto educativo 2004-2016



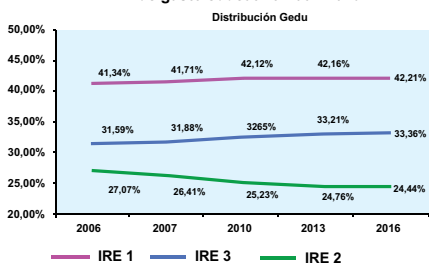
Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Gráfico 14a
Costa Rica: Escenario 2, factores de gasto educativo 2004-2016



Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

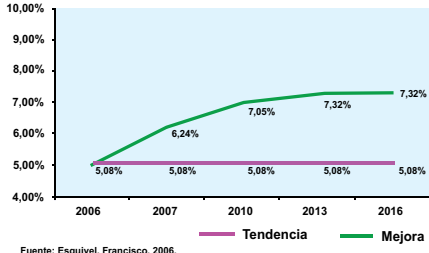
Gráfico 14b
Costa Rica: Escenario 2, factores de gasto educativo 2004-2016



Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Gráfico 15

Costa Rica: Escenario 3, factores de gasto educativo 2004-2016



Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

con una cobertura dada. Por lo tanto, para obtener el resultado de cobertura se requiere de un esfuerzo mayor de inversión en educación. En el gráfico 14 se aprecia que, en este caso, se debe gastar, en el 2010, \$600 millones más (barra amarilla) de lo que se haría si no se cambiara nada, y \$850 millones más en el 2016, de lo que sucedería si no se modifica la tendencia actual.

En este escenario, el esfuerzo de inversión educativa conduce a un incremento de la participación del gasto educativo público en el PIB al nivel de 7,73%, en el 2010, y al 8,44%, en el 2016. Para esto serían necesarios mayores ajustes tributarios y aumentos de la prioridad educativa que los usados en el escenario 1. La distribución de los recursos entre las regiones requeriría de una mayor participación de la región 3 del IRE ya que el mejoramiento de la calidad supondría un esfuerzo de inversión más intenso en esa región.

Escenario 3: mayor crecimiento económico. El crecimiento económico puede dar más recursos al esfuerzo de inversión educativa, sin necesidad de aumentar tan intensamente la participación de la educación en el PIB, como en el escenario 2. Al respecto, en el escenario 3 se estudia el efecto de un mayor crecimiento económico. Se mantiene la mejo-

ra de la calidad en conjunto con la mejora de la eficiencia interna y de la cobertura que se analizó en el escenario 2. En el cuadro 10 se presentan los supuestos de esta proyección. El crecimiento del PIB se aumenta al 5% mientras que se incrementan de manera más moderada la participación del gasto público en el PIB y la prioridad educativa, en comparación a lo que sucede en el escenario anterior.

En este caso, para obtener el resultado de cobertura se requiere de una menor participación de la educación en el PIB ya que existe un contexto más favorable de riqueza nacional. Se gasta lo mismo que en el escenario 2, logrando la misma meta, pero hay menor presión sobre los mecanismos de captación de recursos públicos, como se aprecia en el gráfico 15. En este escenario, el esfuerzo de inversión educativa conduce a un incremento de la participación del gasto educativo público en el PIB al nivel de 7,05%, en el 2010, y al 7,32%, en el 2016, lo que expresa valores menores que los del escenario 2. En consecuencia, los ajustes tributarios y los aumentos de la prioridad educativa deben ser menos intensos.

Un resumen de los costos vinculados a la universalización de la educación secundaria en Costa Rica, se ofrece en el Cuadro 11, considerando 3 posibles escenarios.

Cuadro 10

Costa Rica: Escenario 3, supuestos de la proyección

Costo unitario	Aumentado con criterios de calidad		
	2006	2010	2016
Crecimiento del PIB	5,00%		
Participación del gasto del Gobierno en el PIB	26,32%	26,82%	27,32%
Participación de educación en el gasto del Gobierno	19,29%	26,29%	26,79%

Fuente: Esquivel, Francisco, 2006.

Cuadro 11

Costa Rica: Universalización de la educación secundaria. Costos asociados según 3 escenarios alternativos

Supuestos	Resultados
Escenario 1: Mejora de la eficiencia interna y aumento de la cobertura	
<p>Costo unitario: actual. Crecimiento del PIB: 3% Participación % del gasto del Gobierno en el PIB: 26,32% (2006), 27,32% (2010) y 28,82% en el 2016. Participación % de educación en el gasto del Gobierno: 19,29 (2006), 25,29 (2010) y 26,29 en el 2016.</p>	<p>El esfuerzo de inversión educativa significaría aumentar la participación del gasto educativo público en el PIB hasta llegar al 6,91%, en el 2010, y al 7,58%, en el 2016. La mejora de la eficiencia interna y el esfuerzo de incremento de cobertura permitirían que la cobertura específica de 16 años mejorará en las tres regiones del IRE. Hacia el 2010 se podría aspirar a que este indicador llegara a niveles cercanos al 80% en todas las regiones. Para el 2016 se podría lograr la meta de la universalización de la cobertura en esta edad.</p>
Escenario 2: Mejora de la calidad	
<p>Costo unitario: aumentado con criterios de calidad y mejora de la eficiencia interna. Crecimiento del PIB: 3% Participación % del gasto del Gobierno en el PIB: 26,32 (2006), 27,82 (2010) y 29,32 en el 2016. Participación % de educación en el gasto del Gobierno: 19,29 (2006), 27,79 (2010) y 28,79% en el 2016.</p>	<p>En este escenario el esfuerzo de inversión educativa conduce a un incremento de la participación del gasto educativo público en el PIB al nivel de 7,73%, en el 2010, y al 8,44%, en el 2016. Para esto serían necesarios mayores ajustes tributarios y aumentos de la prioridad educativa que los usados en el escenario 1. La cobertura específica de los 16 años se mantiene en este escenario similar a lo observado en el anterior, ya que el énfasis de éste es la exploración del significado de una mejora de la calidad con una cobertura dada. Por lo tanto, para obtener el resultado de cobertura se requiere de un esfuerzo mayor de inversión en educación.</p>
Escenario 3: Mayor crecimiento económico	
<p>Costo unitario: aumentado con criterios de calidad y mejora de la eficiencia interna. Crecimiento del PIB: 5% Participación % del gasto del Gobierno en el PIB: 26,32 (2006), 26,82 (2010) y 27,32 en el 2016. Participación % de educación en el gasto del Gobierno: 19,29 (2006), 26,29 (2010) y 26,79% en el 2016.</p>	<p>Este escenario conduce a un incremento de la participación del gasto educativo público en el PIB al nivel de 7,05%, en el 2010, y al 7,32%, en el 2016, lo que expresa valores menores que los del escenario 2. En consecuencia, los ajustes tributarios y los aumentos de la prioridad educativa deben ser menos intensos. En este caso, para obtener el resultado de cobertura se requiere de una menor participación de la educación en el PIB ya que existe un contexto más favorable de riqueza nacional. Se gasta lo mismo que en el escenario 2, logrando la misma meta, pero hay menor presión sobre los mecanismos de captación de recursos públicos.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia.</p>	

Orientaciones estratégicas para transformación de la secundaria y lineamientos para la acción

Diversos estudios que abordan el tema educativo (Calderón, 2003; Castro, 2004; Rojas y Barahona, 2006) afirman que el sistema educativo costarricense está desactualizado en relación con los requerimientos de la sociedad, y que tiene poca pertinencia para los y las adolescentes. Las voces adolescentes, además, reafirman este aserto (ver Capítulo 5).

Por lo tanto, una oferta educativa de calidad, particularmente en el nivel de la educación secundaria, que abarque a toda la población, y que responda a las expectativas existentes en torno a ella, se plantea como condición necesaria para la superación de las fracturas socioeconómicas y culturales, y para el logro de la equidad, la integración social y el desarrollo de la democracia en el país.

En concordancia con tales planteamientos, los diversos partidos políticos han formulado aspiraciones en torno a la calidad y la cobertura de la educación secundaria. Entre ellas, la necesidad de una reforma integral en el sistema educativo, en vez de soluciones parciales, que priorice, entre otras líneas de acción, la búsqueda de universalización de la educación secundaria y el fortalecimiento de la educación técnica (PLN, 2005).

Con base en el material presentado, es posible identificar un conjunto de líneas de acción que deben atenderse con prioridad, a partir del reconocimiento de las siguientes apreciaciones acerca de la problemática planteada:

- La educación secundaria costarricense es producto de una realidad histórico-cultural y socialmente situada, que

se integra en un sistema educativo complejo e interdependiente, tanto en su interior como con el contexto en el que se inserta. De ahí que es indispensable atender tanto su dinámica histórico-social como sus relaciones con el sistema en su totalidad.

- Las características de inequidad y exclusión social en que se desarrolla la educación secundaria costarricense, tornan indispensable la recuperación del espacio educativo formal de la escuela pública, del cual son excluidas grandes cantidades de jóvenes, especialmente aquellos(as) provenientes de los grupos más desfavorecidos. Para ello, es indispensable propiciar su reformulación, mediante la generación de consensos alrededor de sus metas, en un esfuerzo por integrar sus componentes alrededor de enfoques que incorporen las diferentes realidades socioeconómicas y culturales en que se encuentran insertos los y las estudiantes, como punto de partida para desarrollar estrategias educativas plurales y complementarias, superando, mediante una estructura flexible, la fragmentación imperante, así como la división de educación formal e informal.
- Todo esfuerzo de expansión de la cobertura de la educación secundaria debe partir del reconocimiento de las características organizativas y curriculares del modelo vigente, así como del marco jurídico que las sustenta. A partir de dicho reconocimiento, es necesario valorar las opciones disponibles para el diseño curricular, con base en la comprensión de sus implicaciones y de su factibilidad; así como generar consensos acerca de las metas y las condiciones requeridas en el largo, mediano y corto plazo.
- El sistema educativo es una de las instituciones más difíciles de modificar

pues se enfrenta a la velocidad de la reestructuración económica y cultural desde la estructura de su institucionalidad. Es el producto y se transforma evolutivamente mediante modos de gestión cotidiana en un proceso en el que, por la vía de los hechos, condensa usos y tradiciones en una determinada “cultura de lo pedagógico”, la cual pasa a formar parte de la realidad social y de los hábitos de una determinada sociedad (Parra, 1998; Gimeno, 1997). Por lo tanto, su reformulación debe atender y fortalecer mediante mecanismos apropiados, la estrecha relación entre contenidos curriculares, práctica pedagógica y evaluación.

- Es importante garantizar a los y las jóvenes oportunidades para el diálogo y la colaboración intergeneracional, así como para involucrarse en servicios de la comunidad, propiciando interacciones cara a cara que faciliten la construcción de los puntos de vista propios, para apoyar así a la población que accede a ella, en el desarrollo de su proceso de construcción de identidad. Esto requiere necesariamente una adecuada gestión y coordinación de esfuerzos de la familia, de docentes y de las facilidades que ofrezca el entorno. De ahí que el diseño curricular debe acompañarse por adecuados modelos de gestión que integren lo mejor de las experiencias.

El examen realizado a la educación secundaria permite identificar cuatro grandes líneas de acción que se proponen como prioritarias para atender los principales retos que enfrenta hoy este nivel educativo en Costa Rica:

1. La reformulación conceptual del modelo vigente, como parte de un proceso continuo y participativo, a efectos de replantear sus objetivos y propósitos, de manera que ésta resulte pertinente para las necesidades y

las expectativas del entorno en que se inserta. Las expectativas a las que debe responder la educación secundaria costarricense son muy distintas a aquellas en las que se gestó y, además, son de muy diversa índole y hasta contradictorias en algunos aspectos. Por otra parte, si bien es fácil lograr consenso en torno a declaraciones genéricas del modelo educativo al que la escuela secundaria debe responder, no lo es el establecimiento de formulaciones concretas. De ahí que es necesario construir un modelo curricular que responda a objetivos y metas de muy diversa índole, como la formación ciudadana, el desarrollo de la creatividad y el pensamiento crítico, el desarrollo ético y afectivo, capacidades de aprendizaje, de resolución de problemas y de trabajo en equipo, y una base de conocimientos básicos aunada al desarrollo de destrezas para el trabajo, entre otros. Que tenga, además, una flexibilidad tal que permita trazar diversos caminos para alcanzar metas educativas comunes, en un contexto en que se requiere atender la diversidad en un entorno de inequidad. Dicha reformulación debe ser capaz de lograr ponderar, equilibrar y balancear expectativas contradictorias que respondan a perspectivas en debate, en torno a la búsqueda de la equidad y del papel que la educación secundaria pública tiene en una sociedad como la nuestra.

2. Diseñar e impulsar la construcción de procesos que se sostengan en el mediano y largo plazo, y que generen sinergias que propicien cambios en la organización de las instituciones en las que la educación secundaria se desarrolla; que contribuyan al desarrollo de alternativas curriculares viables; y que respondan a las expectativas y necesidades identificadas en los esfuerzos de reformulación de su modelo. Ello, con el objeto de lograr una mejor articulación con las demás instituciones

de su entorno, para integrar verdaderas comunidades de aprendizaje por un lado y, por otro, para conseguir la flexibilidad curricular que se requiere para atender la diversidad de la población que accede a ella. Además, estos procesos deben dirigirse a lograr un balance apropiado entre la formación de habilidades y destrezas de nivel superior y la de actitudes y competencias para la inserción laboral, en el marco de la búsqueda de equidad y del reconocimiento de la importancia de la participación democrática de todos los involucrados, de manera que no resulte una imposición desde afuera.

3. Favorecer el desarrollo profesional de los profesores y las profesoras mediante su participación en proyectos de desarrollo profesional y de experimentación pedagógica, que se sustenten en prácticas desarrolladas en el centro escolar, para los que cuenten con el tiempo, incentivos y materiales, así como con el acompañamiento necesario de otras instituciones y actores, mediante la integración de grupos colaborativos multidisciplinarios de trabajo, no impuestos. Esto requiere superar el modelo de “profesor taxi” que predomina en nuestros colegios y liceos, y priorizar y valorar la formación docente inicial y en servicio.
4. La necesidad de realizar investigaciones sistemáticas desde perspectivas que resulten sensibles a las culturas institucionales, que consideren la complejidad, el carácter histórico y la interdependencia del sistema educativo tanto a lo interno como con el entramado social en que se inserta. Ello, con el propósito de generar estrategias e innovaciones didácticas que respondan a las características de los contextos en que se inserta la educación secundaria, así como nuevas y más apropiadas formas de evaluación, que valoren, de manera

integral, los distintos determinantes del rendimiento y que puedan ser utilizadas para mejorar las prácticas, en vez de simplemente identificar el fracaso de estudiantes, profesores(as) e instituciones.

Sin duda, el desarrollo de las líneas de acción mencionadas requiere de una importante inversión de recursos humanos, financieros y materiales, lo que, a su vez, genera la necesidad de prever y gestionar un conjunto de esfuerzos y acciones indispensables para hacerla efectiva, en un entorno que reclama la racionalización del gasto público y de la intervención estatal. Los escenarios planteados en el ejercicio de simulación del costeo de lo que representa la universalización de la secundaria, constituyen una pista interesante de abordar en la deliberación social sobre los mecanismos para alcanzar una meta que ha calado hondo en la ciudadanía costarricense. Pasar de una inversión educativa equivalente al 6% del PIB al 8% parece ser un paso en la dirección correcta, la cual debe acompañarse de políticas educativas eficaces para traducir todo el esfuerzo social en una efectiva elevación de la calidad de la educación costarricense y en la construcción de un modelo educativo que responda a los retos contemporáneos en materia de desarrollo y a las ansias de bienestar de las grandes mayorías.

Bibliografía

- Allington, R.L. y McGill-Franzen, A. (1992). “Unintended effects of educational reform”. En: *Educational Policy*. Vol. 6 (4).
- Atchoarena, D. y Caillods, F. (1999). “Technical education: a dead end or adapting to change?”. En: *Prospects*. Vol. XXIX (1).

- Banco Mundial. (2005). "Central America Education Strategy Paper". Report N.º 29946. Human Development Department. Latin America and the Caribbean Region. Recuperado de www.wds.worldbank.org
- Barahona, M. (1997). En: *Costa Rica contemporánea: Raíces del estado de la nación*. Coordinado por Juan Rafael Quesada. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Braslavsky, C. (1995). "La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos". En: *Revista Iberoamericana de Educación* (9) Setiembre-Diciembre 1995. OCDE (2001). En: [http://Home.Education.OECD/Documents-Other/OECD/Documents/CERI-The OECD Schooling Scenarios in Brief](http://Home.Education.OECD/Documents-Other/OECD/Documents/CERI-The%20OECD%20Schooling%20Scenarios%20in%20Brief).
- Briseid, O. y Caillods, F. (2004). *Trends in secondary education in industrialized countries: Are they relevant for African countries?* Publicado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y recuperado de www.unesco.org/iipe
- Borzese, D. y García, D. (2003). *La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales. Experiencias en Argentina y Uruguay*. Publicado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Recuperado de www.unesco.org/iipe
- Bruner, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Colección Aprendizaje. Madrid: Visor.
- Calderón, A. L. (2003). *Estudio a profundidad del trabajo infantil y adolescente y la educación en Costa Rica*. San José: OIT, IPEC, SIMPOC.
- Caldwell, B. (2004). "Re-imagining the self-managing school". *Specialist Schools Trust*, iNet.
- Cariola, L. (1992). "La educación secundaria en proceso de masificación. Un desafío para la región". En: María Antonia Gallart (comp.). *Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. CIID-CENEP y CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.
- Castro, C de M., Carnoy, M. y Wolff, L. (2000). *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castro, C. (2001). "Disparidades sociales y espaciales en el acceso al sistema educativo". En: *Octavo Informe sobre el Estado de la Nación y Desarrollo Humano Sostenible*. San José: CONARE, PNUD, Defensoría de los Habitantes.
- Castro, C. (2004). "Informe final: Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década. En: *Décimo Informe sobre el Estado de la Nación y Desarrollo Humano Sostenible*. San José: CONARE, Defensoría de los Habitantes.
- CEPAL. (1997). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CONARE. (2005). *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de www.conare.ac.cr.
- CONARE. (2005). “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa”. En: *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de www.conare.ac.cr
- CONARE. (2006). *Primer Informe sobre el Estado de la Educación Costarricense*. Recuperado de www.conare.ac.cr.
- Contreras, I. (2002). “La educación matemática en la escuela secundaria: mecanismos de resistencia a un modelo agotado”. *Informe de investigación Proyecto N.º 724- 97-347*, IIMEC, Universidad de Costa Rica.
- Contreras, I. (2006). *La educación secundaria en Costa Rica: hacia una oferta de de calidad, que abarque a toda la población y que responda a las expectativas existentes en torno a ella*. Informe de consultoría para el V EDNA.
- Cuevas, R. (1997). En: *Costa Rica contemporánea: Raíces del estado de la nación*. Coordinado por Juan Rafael Quesada. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel Educación.
- Dobles, C. y Pisoni, R. (2003). *Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica*. San José: OIT, IPEC y SIMPOC.
- Esquivel, F. (1995). Centroamérica: desempleo macroeconómico y financiamiento social. En: *Revista de la CEPAL*. N.º 57 CEPAL, Santiago de Chile. Diciembre 1995.
- Esquivel, F. (2002). *Financiamiento de la educación en América Latina, propuesta metodológica para su estudio*. CINPE, Universidad Nacional. Documento de trabajo. Heredia, Costa Rica. Junio 2002. (<http://www.cinpe.una.ac.cr/serie/10.pdf>)
- Esquivel, F. (2006). *El costo de la universalización de la educación secundaria en Costa Rica. 2007–2016*. Informe de consultoría para el V EDNA.
- Filmus, D. (2003). *La función de la escuela media frente a la crisis del mercado de trabajo en Argentina*. Ponencia presentada en el Seminario “Desafíos de la Educación Secundaria en Francia y en los países del Cono Sur”. Buenos Aires.
- Gallart, M. A. (1993). “Educación Media y Técnica en América Latina: balance y perspectivas”. *Revista Educación y Trabajo. Boletín Latinoamericano de Educación y Trabajo-CIID-CENEP*. Año 3, (1). Buenos Aires, Argentina.
- García, D. (2002). *Escuela y comunidad desde la concepción del protagonismo juvenil. Dispositivo de estrategias creativas locales*. Buenos Aires: Fundación SES, versión digital.
- Garita N. (1998). **Encuesta de opinión pública. Barómetro de jóvenes**. PNUD. Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica.

- Gimeno, J. (1997). *Docencia y cultura escolar: reformas y modelo educativo*. Buenos Aires: Argentina.
- Gómez Campo, V. M. (1992). Educación académica y educación profesional. Dilemas de equidad, selectividad y calidad. En: María Antonia Gallart (comp.). *Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. CIID-CENEP y CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.
- González, V. M. (1998). *Estado de la Educación en Centroamérica, Proyecto Centroamericano de Competitividad y Desarrollo*. San José: INCAE.
- Goodfellow, M. (2005). "Innovation in Secondary Education-The Added Value of a Community Dimension". En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, eficacia y cambio en educación*. Vol. 3 (1).
- Grisay, A. (2003). "Repetir el curso o adecuar el currículum". En: Álvaro Marchesi y Carlos Hernández (coords.). *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hanushek, E. A. (1998). *The evidence on class size*. Rochester: Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester.
- Harris, J. y Sammons, J. (1989). *Failing our children: How standardized tests damage New York youngest students*. New York: New York Public Interest Group.
- Holsinger, D. B. y Cowell, R. N. (2000). *Positioning secondary school education in developing countries*. Publicado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y recuperado de www.unesco.org.iipe
- Ibarrola, M. de; Gallart, M. A., y otros. (1994). *Democracia y productividad-Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO.
- IIPE (sf) *Políticas y estrategias para la educación secundaria*. Publicado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y recuperado de www.unesco.org.iipe
- INEC. (2002). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*.
- INA. Sitio web: <http://www.ina.ac.cr/programasdecapacitacion/index.html>
- MEP. Sitio web: <http://www.mep.go.cr>
- Monge, C. y Rivas, F. (1993). *La educación: fragua de nuestra democracia*. (5ta. reimpresión) San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- OCDE/CERI. (2001). The OECD Schooling Scenarios in Brief. Recuperado de [http:// Home Education. Documentation. Documents-Other OECD Documents](http://Home.Education.OECDDocuments).
- Parra, R. (1998). "El tiempo mestizo. Escuela y modernidad en Colombia" citado por Dina Krauskopf. En: *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Solum Donas Burak (Compilador). Cartago, Libro Universitario Regional.

- PLN (2005). *Hacia la Costa Rica desarrollada del Bicentenario*. Programa de Gobierno 2006-2010. Recuperado de www.oscararias.com
- Price, J., Schwabacher, S. y Chittenden, T. (1992). *The multiple forms of evidence study: Assessing reading through student work samples, teacher observations, and tests*. New York: National Center for Restructuring Education, Schools, and Teaching. Teachers College, Columbia University.
- Puig, J. M. (2003). "Educación en valores y fracaso escolar". En: Álvaro Marchesi y Carlos Hernández (coords.). *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Puigrós, A. (1994). "América Latina y la crisis de la educación". En: *Alternativas pedagógicas*. Adriana Puigrós y Marcela Gómez (Coord). Buenos Aires: Niño y Dávila.
- Rama, G. (1987). *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. CEPAL, UNESCO, PNUD: Kapelusz.
- Rojas, Y. y Barahona, M. (2006). *Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense. Una propuesta de políticas, estrategias y acciones*. San José: CONARE. En proceso de publicación.
- SANIGEST / Banco Mundial: *Fortalecimiento del sector educativo en Costa Rica: situación actual y opciones de política*. Costa Rica, Noviembre 2003.
- Stigler, J. W. y Hiebert, J. (1999). *The teaching gap*. New York: The Free Press.
- Schoenfeld, A. H. (1988). When good teaching leads to bad results. The disasters of "well taught" mathematics courses. En: *Educational Policy*. Vol. 23 (2).
- Tedesco, J. C. (1989). "El rol del Estado en la educación" En: *Perspectivas*. Vol. XIX, (4), Paris: UNESCO.
- Torres, R. M. (2001). "Comunidad de aprendizaje: repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje". *Simposio internacional sobre Comunidades de aprendizaje*. Barcelona 5-6 de octubre. Recuperado de [www.unesco.co.cl/pdf/publicac/torres_esp](http://www.unesco.cl/pdf/publicac/torres_esp).
- UNESCO. (2000). EPT Evaluación 2000: Informe de países. Recuperado de www.unesco.cl/pdf
- UNESCO. (2004). *Informe de seguimiento de la educación para todos en el Mundo 2005*. Educación para Todos: El imperativo de la calidad. París.
- West-Burnham, J. y Otero, G. (2004). *Educational leadership and social capital*. Incorporated Association of Registered Teachers of Victoria, Seminar Series N.º 136.
- Zibas, D. (1992). "Ser ou não ser: o debate sobre ensino medio". *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

ANEXO 1: Reseña histórica de la secundaria en Costa Rica

La integración de la educación secundaria en el sistema educativo nacional data del año 1886, con la aprobación de la Ley General de Educación Común, conocida como la “Reforma de don Mauro”, debido a que fue presentada e impulsada por don Mauro Fernández, en su calidad de Ministro de Instrucción Pública, en el período de Bernardo Soto. Esta reforma se inscribe dentro del proceso de modernización del aparato estatal que se desarrolla para responder a las necesidades socioeconómicas de la época, en el marco del pensamiento liberal y positivista (Monge y Rivas, 1993).

Antes de esa fecha, las escuelas secundarias y primarias del país funcionaban mediante la intervención de las municipalidades, y el gobierno central ejercía únicamente la supervisión. Ese ordenamiento descentralizado en manos enteramente de los gobiernos locales no se consideró eficiente en esa época. Antes de esta reforma que le permite a la educación secundaria incursionar en el sistema educativo formal, ésta estuvo entremezclada con la enseñanza universitaria (los “estudios menores” de la Universidad de Santo Tomás), y aunque hubo intentos de desprenderla para darle personería jurídica y perfil propio, siguió sin definición, sin una clara y precisa estructura, y sin planes de estudio adecuados (Monge y Rivas, 1993).

Como parte de la citada reforma, en 1887 y 1888 se crean centros educativos como: el Instituto de Alajuela, el Liceo de Costa Rica y el Colegio Superior de Señoritas, pero se clausura la Universidad de Santo Tomás, con el argumento de estructurarla y modernizarla. Para poder realizar su gran plan de educación común, Mauro Fernández contrató, en 1891, a un grupo de profesores europeos para trabajar en escuelas y colegios del país.

A pesar de que la reforma aportaba las bases para generar una estructura flexible y diversificada, la educación secundaria permaneció estática en el país por más de medio siglo, ya que las grandes luchas en torno a la democracia y la educación se dieron en el nivel primario, no en el secundario, por lo que la escuela secundaria se mantuvo alejada de las grandes discusiones pedagógicas (Monge y Rivas, 1993). De ello dan cuenta los diagnósticos y las recomendaciones emitidas por las misiones internacionales que analizaron la educación secundaria, según se consigna en los archivos históricos.

Al referirse al estudio de la enseñanza secundaria realizado por la Misión Pedagógica Chilena de 1935, Monge y Rivas (1993), afirman:

La enseñanza secundaria no ofrecía mayores dificultades puesto que pocas o casi ninguna reforma fundamental, profunda, había recibido desde su creación a finales del siglo XIX (p. 72).

Además, entre las recomendaciones ofrecidas por dicha Misión para orientar a la educación secundaria, cabe rescatar aquí las siguientes:

...la cantidad de conocimientos debía sustituirse por la calidad, y el esfuerzo organizado, continuo y pertinaz, para profundizar hasta donde fuera posible en un determinado tema.

...un plan de estudios flexible, con numerosas opciones para los estudiantes, a fin de atender las diferencias individuales.

...una educación secundaria que tendiera a la especialización prematura podía traer efectos desastrosos. Como remedio en las universidades existen cursos de carácter propedéutico (Monge y Rivas, 1993: 90).

Los historiadores citados señalan que, a pesar de que en la historia jurídica aparecen decretos que reflejan la intención de reformar a los pocos liceos que funcionaron hasta 1948, en la práctica no lo fueron ni en la forma ni en el fondo. Al respecto señalan:

...el estilo, la estructura, el peso académico, los métodos de enseñanza, la procedencia de los profesores, la evaluación, la promoción, las relaciones entre profesores y alumnos no experimentaron cambios radicales como para hablar de reformas. En el seno de los liceos, la juventud casi nunca tuvo participación en el proceso de enseñanza. La educación fue imposición arbitraria, rígida y autoritaria cuyo centro de poder era el adulto. El adolescente fue siempre el eterno desconocido. El tipo de liceo se mantuvo intacto durante poco más de medio siglo. Por eso envejeció (p. 73).

La segunda Misión de la UNESCO apoyó los intentos de reforma de la educación secundaria a partir del año 1956. Entre los problemas detectados en este nivel educativo, Monge y Rivas (1993) citan los siguientes:

- Un alto porcentaje de deserción escolar.
- La necesidad de un programa eficiente para el asesoramiento personal y vocacional del estudiante en la escuela secundaria (Monge y Rivas, 1993:134).

Asimismo, una encuesta realizada por la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) en 1944, evidenciaba que los problemas detectados por la Misión Chilena se mantenían, agravados por el aumento de los colegios y de la población escolar. Entre los problemas detectados, conviene citar los siguientes:

- Planes de estudio rígidos. Solo permiten una salida posible, el bachillerato y la universidad.
- Planes y programas anacrónicos.
- Programas enciclopédicos.
- Falta de coordinación y correlación de las asignaturas.
- Predominio de métodos expositivos y verbalistas.
- Sistema de calificaciones y promociones complejo, sin fines previamente definidos.
- Falta de oportunidades educacionales en el nivel de la enseñanza media (Monge y Rivas, 1993:188-189).

No fue hasta el año 1964 cuando se puso en marcha, por primera vez, la reforma en la enseñanza secundaria, que respondía a las demandas de la época y a los planteamientos de la Ley Fundamental de Educación emitida en 1957. Se estableció un ciclo común de tres años, para toda la población estudiantil, y un ciclo diferenciado para la sección de bachillerato con dos áreas, letras y ciencias. También se ofrece la sección vocacional en todos los planteles sin necesidad de obtener el bachillerato. Se abrieron, además, colegios agropecuarios, con lo cual se enriqueció la diversificación.

Posteriormente, en 1973 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, el cual constituyó una reforma integral al sistema educativo costarricense. Se pone al alcance de toda la población una educación general de nueve años, al crear la Enseñanza General Básica que incorporó como III Ciclo al ciclo común de tres años dentro de la escuela obligatoria y costeadada por el Estado. Con ello se impulsa la expansión de la educación media –iniciada en la década de los años sesenta– en todo el país. Al cuarto ciclo se le denomina Ciclo de Educación Diversificada. Entre las finalidades y objetivos de este plan se incluía la de renovar totalmente el tercer ciclo del ciclo básico con un

sentido moderno de introducción en el mundo tecnológico y de apertura tanto hacia el aprendizaje y la vida del trabajo como todas las opciones de los estudios formales.

En los períodos siguientes se acrecentaron las denuncias en relación con la falta de calidad de la educación secundaria. Si bien se atribuía el problema de la calidad a la expansión cuantitativa del sistema, también se señaló como responsable a la atadura con la política partidista (*La Nación*, 20 de enero, 1980); los procedimientos de evaluación que promovían el “facilismo”; y la debilidad en el desarrollo de los contenidos. Esta efervescencia en torno a la calidad educativa constituye el prelude para el restablecimiento, en 1989, de las pruebas de bachillerato y el establecimiento de las pruebas de conocimientos básicos conocidas como “evaluación externa”. Recuperadas las pruebas, si bien no mejoró la calidad educativa, al menos se pudo cuantificar el problema (Barahona, 1997).

En el período comprendido entre 1980 y 1995 disminuyó la matrícula en el III ciclo y se aprecia un mayor ritmo de crecimiento de la matrícula de instituciones privadas y semiprivadas (Cuevas, 1997). Este período recibió el impacto de los programas de ajuste estructural y no registró avances sustantivos en materia educativa (Barahona, 1997). La coyuntura de crisis económica de la década de los años ochenta puso un alto al crecimiento de la inversión estatal en el sistema educativo, por lo que la educación pasó a un segundo plano que condujo a su estancamiento y en el caso de la educación secundaria hasta el retroceso de sus indicadores en todas las áreas: inversión y gasto público, cobertura y retención e infraestructura educativa (Undécimo Informe Estado de la Nación, 2005).

En el período 94-98, y con el propósito de abordar de manera integral los problemas educativos, cuya superación demanda un plazo mayor al de una administración gubernamental, se planteó una reforma integral enmarcada en el proyecto EDU-2005, que establece la Política educativa hacia el siglo XXI, orientada a alcanzar estándares de calidad internacional. Se establece un conjunto de parámetros, como fluidez tecnológica, dominio de una o dos lenguas extranjeras, desarrollo de habilidades y destrezas superiores de pensamiento, currículo interdisciplinario, bachillerato internacional, jornada diaria de seis horas mínimas y ciento ochenta días lectivos, entre otros. Se generaron nuevos programas de estudio, libros de texto, se ampliaron las pruebas nacionales. Sin embargo, de los parámetros propuestos se logró el cumplimiento de un año lectivo de 200 días como mínimo y se impulsó una segunda lengua. Los restantes se quedaron en el nivel de propuesta. El impacto de las modificaciones a la Ley de Pensiones del Magisterio, aprobadas en ese período, así como las negociaciones para garantizar el mínimo de días lectivos, incidieron negativamente en el proyecto.

En la década de los años noventa se realizaron esfuerzos por ampliar la cobertura del III Ciclo y de la Educación Diversificada (secundaria). Para ello, se establecieron otras modalidades educativas para este nivel como la telesecundaria y la educación diversificada a distancia. La telesecundaria se ofrece en los lugares más alejados del país y consiste en un aprendizaje a través de la televisión. La educación diversificada a distancia utiliza la telemática en combinación con el proceso de educación a distancia. (UNESCO, 2000).

Conviene señalar que la evolución de la educación secundaria en el nivel internacional, da cuenta de cómo en sus inicios era mínima la diferencia entre el currículo de la educación secundaria y terciaria, el cual estaba orientado a la formación intelectual en su sentido más restringido. Si bien la Revolución Industrial coadyuvó a darle énfasis a la ciencia y la tecnología y, en general, a los estudios empíricos, así como a incrementar la participación formal de los gobiernos en la educación secundaria, con la consecuente injerencia en su currículo, la oferta de educación con propósitos de formación vocacional se continuó ofreciendo, principalmente, por medio de los sistemas de formación para el trabajo. No fue sino hasta a fines del siglo XIX que aparecieron

escuelas secundarias de menos prestigio y con un currículo menos riguroso con orientación profesional, como el *Mittelshule* en Alemania, el *College Moderne* en Francia y el *Technical School* en Inglaterra (Holsinger y Cowell, 2000).

La tendencia a ampliar el currículo e introducir asignaturas nuevas, más prácticas y vocacionales, se inicia en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con mayor énfasis en los Estados Unidos. El lanzamiento del *Sputnik*, en 1957, fue un incentivo para incrementar los tópicos científicos, el rigor en su enseñanza y el cuidado en su organización y presentación. Paralelamente, la experimentación con la organización escolar y con los métodos de enseñanza se combinó con las reformas curriculares. En general, los países industrializados han mostrado mayor flexibilidad para la experimentación educativa, incluyendo el currículo. Por el contrario, los modelos curriculares de los países en vías de desarrollo provienen, en su mayoría, de Europa y Estados Unidos y están centralizados en el nivel nacional (Holsinger y Cowell, 2000).

Conclusiones: la educación secundaria surge en Costa Rica, al igual que en el contexto mundial, sin un modelo claro que la diferencie de la educación terciaria, dirigida a la elite responsable de liderar los países. Su modelo curricular era de un carácter altamente academicista, que fue luego incorporando otras tendencias, sin una reformulación clara de ese modelo. Las reformas y los cambios propuestos para ajustarse a las nuevas demandas y requerimientos, así como para superar las limitaciones que se le han identificado, han sido muy lentos; difícilmente han logrado concretarse, y menos aún incidir en la dinámica de las aulas, razón por la cual muchos de ellos todavía persisten. La poca flexibilidad para la experimentación educativa, incluyendo la curricular, se relaciona con lo que Puiggrós (1994) describe como la esclerotización de los sistemas educativos latinoamericanos, que la burocracia de los gobiernos centrales sostiene sin la participación responsable de otros sectores y regiones; se vincula también con el establecimiento de estilos educativos que han frenado la participación de la comunidad en la gestión educativa.

Fuente: Contreras, I. (2002). "La educación matemática en la escuela secundaria: mecanismos de resistencia a un modelo agotado". *Informe de Investigación Proyecto N.º 724-97-347*, IIMEC. Universidad de Costa Rica.

ANEXO 2: Comportamiento de la matrícula en el sistema educativo formal y no formal

Costa Rica: Sistema educativo costarricense. matrícula total y porcentaje de matrícula pública y urbana, según sistema formal y no formal. y nivel educativo 1999-2004, en número de estudiantes y porcentaje

Sistema y Nivel	1999 ^{a/}	2000	2001	2002	2003	2004
Matrícula total (estudiantes) ^{1/}	1.033.303	1.055.068	1.093.182	1.160.208	1.197.755	1.317.905
Sistema regular						
Sistema formal ^{2/}	908.396	929.930	958.053	985.221	1.032.160	1.150.760
Preescolar	77.967	77.875	92.935	97.921	104.066	105.891
Primaria	535.057	538.996	538.216	536.104	532.852	524.308
I Ciclo	288.523	284.425	281.112	278.597	276.467	273.240
II Ciclo	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068

Continuación cuadro anexo 2

Secundaria	235.425	252.828	266.058	284.841	301.300	317.539
Académica	189.097	203.936	215.524	231.032	244.371	259.056
Técnica	46.328	48.892	50.534	53.809	56.929	57.583
III Ciclo	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185
Académica	141.484	152.220	157.111	167.706	178.002	186.871
Técnica	29.367	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314
Educación Diversificada	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354
Académica	47.613	51.716	58.413	63.326	66.639	70.185
Técnica	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	21.169
Educación Superior Universitaria ^{3/}	59.947	60.231	61.594	66.355	68.861	69.721
Pública	59.947	60.231	61.594	66.355	68.861	69.729
Privada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Parasistema ^{2/}	29.179	34.350	25.616	24.217	25.081	27.410
Educación de Adultos	1.433	1.161	1.303	1.087	1.066	1.002
Educación Especial	18.557	19.112	17.584	15.408	15.737	13.612
Parauniversitaria ^{4/}	9.189	14.077*	6.729 ^{5/}	7.682 ^{5/}	8.278 ^{5/}	12.796
Sistema no formal ^{2/}	95.728	90.788	139.291	150.585	165.595	167.145
Formación para el trabajo ^{6/}	95.728	90.788	139.291	150.585	165.595	167.145
Sistema y Nivel	1999 ^{a/}	2000	2001	2002	2003	2004
Porcentaje de matrícula pública ^{7/}						
Total formal	90.0	90.6	90.9	90.9	90.4	91.3
Preescolar	80.8	80.2	84.0	84.1	84.6	86.1
Primaria	93.0	92.9	93.0	92.9	92.8	92.7
Secundaria	89.6	86.6	86.9	87.4	87.7	88.2
Sistema y Nivel	1999 ^{a/}	2000	2001	2002	2003	2004
Porcentaje de matrícula urbana						
Preescolar	48.2	45.5	44.0	43.3	62.4 ^{8/}	61.5 ^{8/}
Primaria	38.5	38.1	37.3	36.7	56.6	56.4
Secundaria	69.4	67.6	65.5	63.9	73.3	72.4

a/ La matrícula total y la del Sistema formal no incluye la matrícula de la educación superior universitaria privada por no estar disponible.

1/ Se refiere a datos sobre matrícula inicial.

2/ Para efectos del presente, el Sistema Educativo Costarricense ha sido ordenado en tres componentes: el sistema regular que incluye el sistema formal que abarca los niveles educativos señalados en la Ley Fundamental de Educación, sean, preescolar, primaria, secundaria (académica y técnica) y universitaria; el parasistema de apoyo al sistema formal, que incluye la educación de adultos (primaria y media), la educación especial, y la educación parauniversitaria; y un subsistema de educación no formal que involucra una amplia gama de opciones de estudio que no demandan los requisitos de la educación formal y, en la mayoría de los casos, no tienen reconocimiento del Estado. El Instituto Nacional de Aprendizaje se incluye en el subsistema no formal, como única institución pública que en él participa, además de que es la más grande e importante.

3/ Se refiere a la matrícula inicial del I ciclo lectivo de las universidades.

4/ La educación parauniversitaria incluye únicamente matrícula pública (de los tres colegios universitarios y la matrícula reportada por la Escuela Centroamericana de Ganadería –entidad que recibe transferencias del Gobierno–).

5/ Estos datos de matrícula son cifras promedio de los tres cuatrimestres de la matrícula reportada por los Colegios Universitarios.

6/ En el sistema no formal se incluye únicamente la matrícula en los cursos de formación que imparte el Instituto Nacional de Aprendizaje.

7/ A partir del año 1996, no se puede estimar el porcentaje que representa la matrícula de las universidades públicas respecto al total de la matrícula en educación superior universitaria al no estar disponible la información sobre matrícula en educación superior privada.

8/ El porcentaje de matrícula urbana en preescolar, para el 2003 y 2004, se estimó utilizando la matrícula en los ciclos: Matemo Infantil y el de Transición. Para los años anteriores solo se consideró la matrícula urbana del ciclo de Transición, que es el que antecede al Primer Grado del I Ciclo de la Educación General Básica.

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Educación Pública, Consejo Nacional de Rectores, Oficina de Planificación de la Educación Superior, Escuela Centroamericana de Ganadería, Tomado de MIDEPLAN / SIDES <http://www.mideplan/sides>

5



**Educación y derechos:
miradas y expresiones de las
y los adolescentes**

Introducción

La preocupación por un sistema educativo acorde con los principios de nuestro sistema democrático es consustancial a nuestra historia.

El último decenio ha sido, en este sentido, un escenario importante para la concreción de inquietudes nacionales y gubernamentales referentes a la educación, tales como: la Política Educativa hacia el siglo XXI (1994-2004), el Programa de Relanzamiento de la Educación Costarricense (2005), la Convocatoria a un Acuerdo Nacional por la Educación (2005), así como la firma de la Declaración del Milenio de los gobiernos de América Latina y el Caribe (2000), en donde cada parte se compromete a universalizar la educación primaria, elevar a 75% la cobertura neta de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo de las personas adultas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL-,2005).

Los retos para superar los problemas de la educación y hacer frente a nuevos desafíos que inciden en la desigualdad social y la pobreza, cada vez más acentuada en la sociedad costarricense, han llevado a que el V Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica considere estratégico abordar el tema de la educación, a partir de la relación de aspectos de carácter macrosocial con la experiencia y la visión particular de las y los adolescentes acorde con el sistema educativo y con el ejercicio de sus derechos. Este último aspecto es el objetivo de reflexión del presente capítulo.

Para realizar este análisis, se trabajó con personas adolescentes escolarizadas

y no escolarizadas, convocadas a talleres o entrevistas personales, así como con integrantes de la comunidad educativa: docentes, madres y padres de familia. Este documento, de carácter exploratorio y reflexivo, busca rescatar, en todo momento, lo que las y los adolescentes expresaron, y relacionar preocupaciones tanto teóricas como analíticas relativas al tema de la educación con las voces y las opiniones de este grupo poblacional.

Iniciamos el capítulo enunciando los aspectos que fueron señalados en los distintos espacios de intercambio acerca de la educación y los derechos—en los talleres de reflexión y entrevistas personales o colectivas—; posteriormente, se presenta una sección en donde se relacionan algunos aspectos conceptuales e indicadores nacionales y latinoamericanos con lo expresado por las y los adolescentes (en el anexo se detalla el proceso metodológico del trabajo desarrollado).

Educación y derechos

La sistematización de los talleres y entrevistas que se realizaron con adolescentes escolarizados y no escolarizados, tanto de la zona urbana como de la rural, se organizó considerando dos temáticas centrales: 1) el para qué de la educación, y 2) el ejercicio de los derechos de las y los adolescentes con respecto a la educación, en tanto prácticas, privaciones o ausencia de estos. Cada tema refiere a un apartado y, con respecto al primero, formulado como pregunta: ¿educación

para qué?, el objetivo fue rescatar lo que las y los participantes plantearon como respuesta, en consonancia con sus intereses, necesidades educativas y metas a corto, mediano y largo plazo. En el segundo tema, acerca del ejercicio de los derechos desde la educación, se abordan asuntos que surgieron desde su experiencia y percepción, tales como la relación con los y las profesoras, la imposibilidad de ser escuchados y escuchadas, la falta de acompañamiento y apoyo institucional y familiar, y la inexistencia de espacios para decidir, entre otros.

¿Educación para qué?

¿Para qué estudiar? Esta fue una de las interrogantes formulada a la población adolescente considerada para este estudio, en el entendido de que la educación secundaria es un tramo en el cual se desarrollan destrezas y habilidades cognitivas y socioafectivas que preparan para el mundo laboral, el universitario y para la vida.

Las respuestas de las y los adolescentes, en general, independientemente de su ubicación territorial o de que asistieran a colegios públicos o privados, oscilaron entre el para qué y el por qué de la educación y, en algunos casos, esto puso de manifiesto una contradicción: un porqué negativo e impositivo:

“porque es una obligación”.
“porque mis papás me mandan”.
“porque si no vengo me mandan a un cole público”.
“porque no quiero ser un vago”.

y un para qué positivo, en algunos casos, ambiguo:

“para ser alguien en la vida”.
“para superarse y tener una vida digna”.
“para ser buenas personas”.
“para cumplir con una necesidad”.

“para adquirir valores”.
“para tener buen futuro: un trabajo”.
“para no ser delincuentes”.
“para mantenerse ocupados y no caer en drogas”.

Las respuestas al para qué apuntan hacia una visión positiva de la educación como instrumento que les posibilita trabajar áreas significativas como la autoestima y darle así sentido a su existencia (ser alguien en la vida), por medio de la incorporación de valores (ser buenas personas), así como mejorar su calidad de vida (tener un buen futuro: un trabajo) alejados y alejadas de las malas influencias y de las drogas.

La percepción de las y los estudiantes concuerda con la visión nacional (y adulta) de que la educación es, además de un derecho, un instrumento de crecimiento personal y de cambio social:

“para mí educación es venir al colegio a aprender o que nos enseñen sobre las materias, pero yo pienso que también nos deben enseñar sobre la vida. También el solo hecho de venir al colegio nos ayuda porque compartimos con personas de nuestra edad”.

“Yo pienso que la educación es el mejor camino para llegar a ser una persona digna, culta y para tener un estilo de vida agradable, productiva y no miserable”.

“La educación es para mí un derecho pero a la vez un deber ya que sin estudio no podemos llegar a ser nadie en el mundo. La educación de hoy nos ayuda a adquirir nueva información, también dentro de la educación hay muchos adolescentes que con mucho esfuerzo de sus padres pueden venir mientras que otros que tienen más recursos vienen a desperdiciar el tiempo”.

Asimismo, declaran que las prácticas educativas inciden en el nivel axiológico y modelan a las y los estudiantes:

“educación es aquello que nos enseña a ser personas civilizadas y lo que nos enseña valores”.

“es prepararse para la vida futura por medio de hábitos”.

“vengo para aprender a ser mejor persona”.

“estudiar es la mejor meta para ser buena persona en la vida”.

“es un espacio en el que podemos aprender y educarnos para ser mejores”.

“la educación es algo muy bueno e importante para fortalecer los valores y la inteligencia. También nos hace más buenos cada día”.

Sin embargo, esta concordancia entre las percepciones positivas que las y los jóvenes tienen de la educación y el discurso oficial podría obedecer más a una reproducción de la visión cultural e ideológica de los valores positivos de la educación que a una sólida interiorización del papel de la educación, en sus vidas, pues cuando se ahonda en la pregunta: ¿para qué estudiar?, surgen silencios, incertidumbres o retornos a temas que les inquietan, como la falta de conocimiento de sus derechos como adolescentes:

“no sé cómo hablar con los adultos de los derechos”.

“me gustó este taller porque trataron temas que casi no se comentan”.

y el deficiente ejercicio de aquellos que conocen y reclaman con vigor: el respeto a su persona, a ser escuchadas y escuchados:

“los profes nos regañan por nada”.

“cuando los profesores andan de chicha se desquitan con nosotros”.

Asimismo, las y los estudiantes reclaman su derecho a tener la oportunidad de tomar decisiones y a tener formación más que información sobre algunos temas prioritarios para ellas y ellos, como la sexualidad:

“en este taller de la educación que nos hablan es la del colegio [sic] porque en ningún momento he escuchado nada de educación sexual ni de drogas, ni cosas de estos temas tan interesantes que nos pueden llamar más la atención”.

“Para mí falta hablar sobre las drogas, la sexualidad”.

Una interesante síntesis de los aspectos referidos es la emitida por una persona adolescente al finalizar el taller de consulta:

“Ahora entiendo muchas cosas que antes parecían extrañas, ahora conozco muchos derechos que no ejercía por ignorancia y ahora entiendo por qué la educación es una necesidad y no una obligación”.

Pero las respuestas de las y los adolescentes también apuntan hacia una información relevante que debe ser analizada con atención. Se trata del tránsito emocional para adaptarse a nuevos escenarios y demandas, el cual es abordado de forma ineficiente por el sistema educativo y las y los adolescentes lo resienten. En la práctica educativa, hay una ausencia de trabajo en la transición entre la primaria y la secundaria, es decir, existe un “puente roto” que evidencia la falta de un proceso de acompañamiento que les permita a las y los estudiantes una mejor adaptación curricular y, en consecuencia, un mejor desempeño académico:

“los horarios son extensos y hay muchas materias”.

“tenemos muchas presiones”.

Se pasa también de la presencia de un maestro o de una maestra unidocente a un colectivo de profesores y profesoras, de la educación académica a la diversificada, de actitudes familiares sobreprotectoras por su condición de niños y niñas a actitudes ausentes o desinteresadas que se fundamentan

en el discurso de que han dejado la niñez y pasan a ser adolescentes, esto es, adultas y adultos en transición. El puente roto de la niñez a la adolescencia es aún más grave en aquellas zonas, rurales o urbanas, en donde las y los adolescentes están expuestos a un medio social de riesgo o prácticas culturales contrarias a su edad, como puede ser la de una prematura inserción laboral.

El trabajo en torno del desarrollo emocional y del sentido de responsabilidad personal y social es básico para que las y los adolescentes puedan construir un proyecto de vida o plantearse metas reales y alcanzables. De ahí que el por qué y el para qué estudiar están íntimamente ligados a cómo se estudia, es decir, cómo desarrollar el pensamiento, el conocimiento, la autonomía, entre muchos otros de los propósitos de la educación.

Articular discurso y práctica, en lo referente al desarrollo integral de las y los adolescentes, implica superar la atadura del calendario y del programa por obedecer para “estar a derecho” en el cumplimiento de pruebas nacionales y no poner en peligro la promoción de los y las estudiantes:

“yo pienso que no soy bueno porque no saco notas de cien”.

Esta articulación permitiría darle significado a lo que se hace: ¿qué sentido tiene estar en el cole?, y desarrollar el placer por el estudio. Construir un ambiente de trabajo menos estresante, más amigable y entretenido, ajeno a premuras en el cumplimiento de tiempos y de contenidos programáticos, y sobre todo, favorecer una relación respetuosa de acompañamiento entre docentes y estudiantes podría hacer realidad el cuento que se relata en el apartado relativo a los derechos, así como evitar percepciones como la siguiente:

“por qué si se hacen profes no tienen paciencia, si al contrario deben tener

más paciencia, dar más ánimo a los alumnos, explicar más y ser amigables, de lo contrario, mejor que se queden en la casa”.

¿Educación para qué? Freire señalaba que para la libertad. Si es así, la educación debe ser decididamente inclusiva, humanista y holística. Debe indicar una efectiva atención a la diversidad, a las necesidades y particularidades de las y los estudiantes, a su contexto y a su cotidianidad; pero, para esto, se requiere también que las y los docentes dispongan de tiempo. ¿Cuál aprendizaje significativo puede haber, si no hay oportunidad de partir de las vivencias individuales y colectivas, si las y los estudiantes no desempeñan un papel activo en los procesos de aprendizaje, si los contenidos, la información y las experiencias no tienen mayor grado de significación –básico para el éxito del aprendizaje– para las y los estudiantes?

¿Educación para qué? De nuevo citamos a Freire. Educación para la libertad que lleva al desarrollo integral de los seres humanos que son sujetos de este proceso y que deben ser vistos como tales, es decir, como seres sentipensantes y propositivos, no como depósitos de conocimientos a quienes no les encuentran valor y utilidad.

La educación, además de un derecho, es un instrumento de crecimiento personal, económico y de movilidad social; una expresión de sociedades más democráticas e igualitarias. Sin embargo, la pregunta: ¿educación para qué? se formula reiteradamente en todos los estratos de la educación y, en el caso de la secundaria, se vuelve urgente en un escenario de crisis como el actual. ¿Cómo contextualizar el debate de si se forma para el empleo inmediato o para la universidad, si el umbral mínimo de 10-12 años de estudio cuesta alcanzarlo? En consecuencia, ¿hay condiciones de equidad para el acceso a un empleo calificado o a la universidad?

Asimismo, puede preguntarse por la calidad (por ejemplo, pertinencia y actualidad) de la educación recibida a lo largo de esos años y su incidencia en el desarrollo de destrezas y habilidades cognitivas, emocionales y sociales para el trabajo o la educación superior.

Para ambos casos, el perfil que demanda la sociedad actual es el de una persona asertiva, crítica, propositiva, con buen razonamiento matemático y verbal. Los resultados de las pruebas nacionales desmienten el logro de este perfil. El Departamento de Control de Calidad del Ministerio de Educación Pública señala que, durante los últimos tres años, las y los estudiantes de noveno año y de bachillerato fallan en las mismas áreas: matemática, comprensión de lectura y redacción. Las deficiencias parecen arrastrarse desde los primeros años de colegio sin aplicarse ninguna acción correctiva (Gólcher, 2004). Mientras tanto proliferan iniciativas privadas para “enfrentarse a las pruebas nacionales”, en modalidades que van desde cursos de adiestramiento para pasar los exámenes hasta fascículos de periódicos con prácticas para cada materia, lo cual implica una nueva inversión económica y de tiempo para las y los estudiantes.

Por otra parte, los exámenes de admisión para la universidad enfatizan en la capacidad lógico-matemática y verbal y dejan de lado otras inteligencias. Estas pruebas dicen sobre el probable éxito en el rendimiento académico universitario, pero no acerca de la permanencia y graduación de quienes son admitidos, punto de coincidencia de este estrato con el de la secundaria. Sobre el tema del desempeño académico de las y los estudiantes universitarios, la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) del Consejo Nacional de Rectores indica, en un estudio que comprende desde el año 1996 hasta el 2002, la existencia de porcentajes significativos de interrupción de estudios, baja carga académica

y de promedios ponderados, así como pocas graduaciones; si bien esto debe interpretarse considerando la situación particular y social, no debe dejar de ser un asunto de análisis tal y como lo señaló la rectora de la Universidad de Costa Rica, Dra. Yamileth González (González, 2005:34A) quien propone profundizar en el estudio de estos aspectos.

Atraer, mantener y promover en el sistema educativo a las y los adolescentes es un desafío en todos los órdenes. Por ejemplo, la mirada adultocéntrica les expone a situaciones que les hacen más vulnerables que otros grupos etarios, al considerar a las y los adolescentes como adultos y adultas en transición; de ahí que, por ejemplo, se les exija madurez y autonomía porque ya no son niños y niñas de escuela que demandan mayor protección y contención afectiva, y que no se mire mal, en algunos sectores, su inserción temprana en el mundo laboral.

La situación socioeconómica de las familias que demandan que sus hijos e hijas lleven dinero a sus casas hace que un significativo porcentaje abandone los estudios: *“nosotros somos muy pobres y a veces no había ni para que el güilla fuera desayunado al colegio; por eso lo saqué y ahora está cosechando con el papá”* (entrevista a madre de familia). Asimismo, estudiar supone una visión de futuro, y cuando se tienen dificultades para aprehender el presente, el valor que se le asigna a la educación se relativiza y los resultados pueden ser, en algunos casos, negativos para las y los estudiantes: *“sí hay buses y becas, pero no alcanza la plata para mandarlos al colegio”*, o positivos: *“Yo creo que el estudio es importante, más que él está nuevillo y no es malo”* (entrevista a madres de familia). También hay casos de personas que tienen el apoyo para estudiar pero no lo hacen por falta de motivación: *“para qué voy a volver si va a ser igual que el año pasado”*; porque no existen las condiciones necesarias para el estudio,

“Este dibujo explica el ambiente que queremos tener en el cole. Queremos que sea un ambiente armonioso donde todos podamos estar tranquilos y convivir como personas de bien. Creemos que esto es lo mejor para todos”.



“Tener una relación estable”.



“Lo que queremos representar es que el sol es el lugar donde tenemos que llegar a ser en un futuro, es como la profesión, la vida futura, etcétera”.



Fuente: Tríptico elaborado por un grupo de estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

muchos hogares están constituidos por personas pobres, analfabetas o semialfabetas; o porque sufren la desatención de necesidades emocionales que pueden llevar a percepciones como las de que:

“el cole es una prisión” o que “el cole está contra usted”.

En el centro del desarrollo humano están las personas; estas son el medio y el fin del mismo. Para que esto sea real, debe ampliarse el abanico de oportunidades y opciones que permitan fomentar el desarrollo de las capacidades humanas; situación que sobrepasa la visión estrecha de la educación como un conjunto de programas de estudio en los cuales solo tiene que rendirse cuentas y más bien conduce a una visión de estos como herramientas para el desarrollo integral de la persona, es decir, su armónico desenvolvimiento intelectual, emocional y social.

El afiche del “Taller para adolescentes: Educación y derechos para nosotros y nosotras”, fue elaborado por un pequeño grupo de adolescentes para invitar, en los colegios, a las y los estudiantes a participar en los talleres. El afiche muestra algunos aspectos que, en opinión de quienes lo diseñaron, son fundamentales en la educación. Desde su punto de vista, es necesario el acceso a la tecnología, pero también el trabajo en equipo, la recreación, el deporte y el intercambio.

Las siguientes son algunas de las reacciones ante el afiche, manifestaciones por parte de las y los adolescentes:

“Se viene a aprender al colegio; tenemos que ayudarnos unos a otros; la imagen que más me gusta es la de la bola; no me gusta la raíz cuadrada, me recuerda “mate”; el fuego me gusta porque se queman los recuerdos y crece el conocimiento”.



Afiche del "Taller para adolescentes: Educación y derechos para nosotros y nosotras".

Recuadro 1

Costa Rica: Adolescentes por sus derechos

Participación social de las y los adolescentes

La actitud de adolescentes y jóvenes no es del todo pasiva como muchas veces se expresa en espacios institucionales, gubernamentales u organizativos; hay jóvenes y adolescentes quienes, desde su visión, hacen planteamientos críticos al respecto, tal es el caso del grupo Foro Adolescente, que el 8 de julio de 2005, hizo público el manifiesto *A propósito de la situación del derecho a la participación social adolescente*, en el que se señala, en el punto 5, lo siguiente:

"Otros factores que obstaculizan la participación adolescente son: la carencia de recursos institucionales, el apoyo que reciben las propuestas de los y las adolescentes, la falta de capacitación y herramientas metodológicas, la visión negativa que se tiene de la juventud, y la escasa planificación a largo plazo de los procesos de participación social. También la falta de apoyo familiar, el desinterés, la pereza y la desmotivación que sienten algunas personas adolescentes dificultan su participación activa en la sociedad".

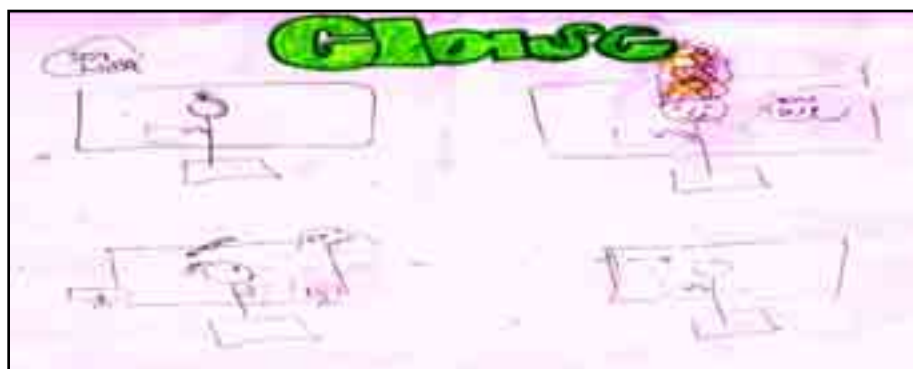
Esta declaración subraya algunos puntos centrales para responder: ¿educación para qué? El estigma, la marginación o la invisibilización marcan prácticas cotidianas que contradicen el discurso vertido en cumbres, declaraciones, planes y programas de gobiernos.

Fuente: Manifiesto leído en el acto inaugural de la Gran Feria Adolescente, organizada por el Foro Adolescente. Actividad efectuada los días 8, 9 y 10 de julio de 2005, en las instalaciones del Centro Nacional de Cultura (CENAC).

La educación: un derecho de todas y de todos

Las declaraciones que comprometen a los Gobiernos en el desarrollo de la educación señalan la necesidad

de eliminar la cultura de la repetición, implementando una práctica pedagógica distinta; también se considera vital revertir los altos índices de rezago (sobre todo en el caso de niñas y niños de primer grado), así como corregir el problema de la sobre edad.



Recuadro 2
Costa Rica: Derecho a la educación

Declaración Universal de Derechos Humanos **Artículo 26 acerca de la educación:**

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales: favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos (...).
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Fuente: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

A pesar de que en los documentos de Naciones Unidas, CEPAL y UNESCO, se menciona la idea de contar con un modelo de educación integral, que prepare a las personas para la vida, la práctica revela otra realidad. En el 2002, los Ministerios de Educación de la región identificaron,

entre los objetivos estratégicos que deben orientar las políticas educativas, los siguientes: poner énfasis en las personas y no en los insumos, subrayar sobre el carácter integral del desarrollo de las y los educandos en vez de la mera transmisión de contenidos, rescatar el valor de la diversidad

frente a las tendencias homogeneizadoras y concebir la educación como una tarea de la sociedad y no solo de las escuelas.

También se menciona que el aprendizaje debe estar vinculado con la formación de la identidad de las personas y “*de su capacidad para convivir, hacer, emprender y aprender de modo continuo*” (Naciones Unidas, 2005:88), razón por la cual debe ser incorporada una concepción de educación integral. Sin embargo, no hay metas establecidas para lograr esta integralidad en las políticas nacionales o regionales, su ausencia nos enfrenta ante un problema: ¿cómo cumplir con las metas establecidas, si no existe una propuesta integral de carácter teórico y metodológico que guíe el proceso? y que, además, atienda los procesos particulares de cada país.

¿Cómo desarrollar una propuesta que considere no sólo las necesidades materiales, de infraestructura, curriculares, contenidos, información, presupuestarias y acceso a tecnología y cobertura del sistema, sino, también los aspectos antes señalados? En el caso costarricense observamos un distanciamiento; la educación suele centrarse en la transmisión y la medición de contenidos, lo que, a su vez, evidencia una visión restringida de la calidad. Las pruebas de bachillerato van en esta línea, pues estos exámenes no solo apuntan a la ‘medición’ de contenidos programáticos (a veces desactualizados, ajenos y aburridos, como señalan las y los jóvenes consultados en la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDES-PO, 2005), sino que, también, evidencia –según lo señalan las apelaciones– una falta de concordancia entre lo que se pregunta y lo que se imparte en las aulas.

Considerando la necesidad de educar para el desarrollo de las personas, desde un enfoque integral, que prepare a las personas para la vida, los y las jóvenes que participaron en los talleres señalaron que aspectos afectivos observables en el respeto hacia ellos y ellas como

Recuadro 3

Costa Rica: Política educativa de los gobiernos de la región latinoamericana

Aspectos estratégicos que deben considerar las políticas educativas

Considerar el papel de la educación en el mundo globalizado, para lo cual se requiere fomentar el desarrollo de competencias para la vida y preparar a las personas para el ejercicio de la ciudadanía.

Procurar que las políticas de educación aborden el tema docente contemplando condiciones laborales, de salud, formación, evaluación y carrera; esto significa concebir a la y el docente como agentes claves para el aprendizaje y diseño de políticas.

Fomentar una cultura que estimule la construcción de nuevas relaciones signadas por la vivencia cotidiana de valores éticos y democráticos; lo que supone un clima escolar que garantice un mejor desempeño académico de las y los alumnos, así como de la participación de las familias y comunidades.

Diversificar la oferta educativa en función de las necesidades y características particulares de las poblaciones atendidas, impulsando nuevos modelos y una gestión más autónoma de carácter local o regional.

Fuente: Naciones Unidas (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe.*

personas, considerando su derecho a expresarse, a ser escuchados y escuchadas, están ausentes en sus relaciones con los y las profesoras, lo cual les afecta en lo personal y en su rendimiento escolar.

Cuando al inicio de los talleres se abordaba de forma directa el tema de los derechos, a partir de preguntas como: ¿qué son?, ¿cuáles tienen?, ¿cuáles se cumplen?, ¿cuáles están ausentes en su vida como estudiantes?, había dudas en las respuestas debido al desconocimiento y a la mínima o nula información que se brinda al respecto. Este es un tema poco o nada tratado en los colegios, al menos en los tres que fueron consultados. Conforme se avanzaba en la discusión, surgían inquietudes y se lograban visualizar problemas que, a su vez, se relacionan con los derechos que tienen pero que no se ejercen, o bien, que no son respetados. Al respecto, señalaron que tenían derecho a:

“la educación”.
 “la libertad de expresión (tener el pelo largo, por ejemplo)”.
 “ser escuchados y escuchadas”.
 “saber sobre los derechos”.
 “la privacidad”.
 “la libre circulación”.
 “hacer lo que se quiera con límites”.
 “aprender para tener conocimiento de muchas cosas y tener un buen trabajo en el futuro”.

Si se consideran los enunciados de los derechos según los tres colegios, identificamos las similitudes en los planteamientos a pesar de las diferencias por zona: urbana y rural. Lo que habla de procesos de vivencia similares en cada realidad particular, acordes con su condición y posición como estudiantes.

Cuadro 1

Costa Rica: Derechos que mencionaron las y los estudiantes que participaron en el “Taller para adolescentes: educación y derechos para nosotras y nosotros”

Instituciones de secundaria		
Colegio Internacional Canadiense (privado-urbano)	Liceo de Curridabat (público-urbano)	Colegio Técnico Profesional de Acosta (público-rural)
La educación es un derecho.	Todos tenemos derecho a decir no.	La educación es un derecho y un deber.
Tenemos derechos a educarnos y a asistir al colegio a recibir educación.	Libertad de expresión.	Derecho a expresarse libremente.
Derecho a ser respetados.	A ser respetados.	Se tiene derecho a defender nuestros derechos.
Derecho a ser escuchados.	Tenemos derecho a hacer con límite.	Se tiene derecho a: <ul style="list-style-type: none"> • el estudio • la recreación • los amigos • una vivienda y vida dignas
Derecho a la libertad de expresión.	La educación es algo necesario. Es un derecho.	
Derecho a la libre circulación.	Derecho a decidir.	
Derecho a hacer lo que se quiera con límites.	A hacer lo que se quiera con límites.	
Derecho a tener el pelo largo o las faldas afuera. El pelo no es el que viene a estudiar.	Derecho a que me traten bien, nos den ánimo a los alumnos.	Derecho a ser oídos.
A saber sobre sexualidad.	A que nos expliquen más.	Derecho a saber sobre nuestros derechos.
Derecho a saber sobre los derechos.		

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de las distintas actividades programadas en el taller y durante algunos “momentos de inflexión”, surgieron tres temas que son importantes para las y los estudiantes, por lo que estos implican en sus vidas y que suelen estar ausentes en las aulas, tanto en lo teórico como en lo práctico: el derecho a saber sobre sexualidad, derecho a ser tratados y tratadas con igualdad y respeto, derecho a la libre expresión y al diálogo. En su opinión, sobran los mecanismos de control, el ejercicio autoritario y el abuso de poder¹.

“Queremos derecho a la igualdad: los profesores no son iguales a los demás, no somos iguales... ya que viene un profesor y exige. Se cree superior... no podemos decir nada, ni “A” porque ya nos mandan una boleta. Existe abuso de poder”.

Asimismo, se nota una falta de claridad en el manejo de los límites por parte de las y los profesores: cuándo y cómo establecer límites. Esto da lugar a aparentes contradicciones; por ejemplo: es necesario exigir pero debe hacerse con respeto; llamar la atención pero sin agredir, ofender o afectar la autoestima del o la estudiante. La relación estudiante/profesor, en sí misma implica una relación de poder pero, a sabiendas de esta asimetría, debe existir por ambas partes límites, para no ceder al abuso de poder, en la medida en que incide negativamente en la autoestima de la persona agredida y mina el ejercicio de los derechos. Al respecto rescatamos un pequeño texto que relata parte de sus vivencias:

***Prestemos oídos:
queremos ser oídos***

“Todo empieza el día que por primera vez nos iba a dar la profesora de estudios sociales, la profesora llamada P.J., todo empezó muy bien.

Pero al pasar de los días, nos iba tratando mal y mal, ella pensaba que sus

queridísimos animales eran mejor que nosotros como estudiantes, nos defendimos y queríamos que ella nos escuchara, respetara y tolerara. Ella se apaciguó y ya nos trataba mejor.

Todos nosotros los estudiantes queremos que nos escuchen y respeten más y que si nos equivocamos que nos ayuden.

Fuente: Cuento elaborado por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

Este es un tema delicado que puede analizarse desde distintos ángulos. Remite, en efecto, al ámbito de los derechos, pero se plantea también por parte de las y los adolescentes en el tema de los problemas y las limitaciones (enfocado en la relación profesor/estudiante, que está dada en general por una relación distante y muy poco afectiva). Según lo expresado por profesores/as y estudiantes, ambas partes se sienten amenazados y amenazadas, y con pocos recursos para generar procesos más positivos y constructivos.

Por otra parte, en general las y los adolescentes saben que tienen derecho a la educación, pero desconocen que ésta tiene un carácter de obligatoriedad, al menos en la primaria, para las madres y padres de familia y para el Estado costarricense lo cual muestra la falta de información con la que asisten durante años a la escuela y al colegio. Nos preguntamos: ¿qué pasaría si nuestros estudiantes tuvieran plena conciencia de sus derechos?

Por otra parte, cuando se les consultó sobre lo que no les gustaba de la experiencia de estar en el colegio, respondieron:

“No nos gustan las tareas”, “la presión que sentimos”, “no nos gusta las clases que no sean dinámicas”, “las clases”, “los reportes”, “los profesores insoportables”, “que nos dejen muchos trabajos”, “que nos regañen por nada”, “que nos ridiculicen”, “cuando los profes andan de chicha y se desquitan con nosotros”.

1. Entendemos por poder toda relación social que remite a la interacción entre dos o más partes involucradas en una o varias relaciones personales, sociales, grupales, institucionales, etcétera. El poder es relacional, se ejerce siempre sobre o contra alguien, puede ser de carácter tutelar, personas adultas sobre niños, niñas, el de un gobernador sobre sus conciudadanos, el de un marido sobre su esposa e hijos/as. El poder genera formas de control como mecanismos de vigilancia, castigo y sanción de conductas que se consideran se desvían de las normas establecidas (Foucault, 1999).

¿Qué les gusta? Principalmente los espacios de intercambio, recreación y asociación:

“los recreos”, “los feriados”, los actos cívicos”, “los días que salimos temprano”, “las excursiones”, “las convivencias”, “las comidas”, “aprender”.

A pesar de lo señalado, reconocen que la educación es necesaria, y que ofrece oportunidades (este aspecto fue expresado en varios de sus trabajos: cuentos y dibujos) tal como lo muestra la ilustración siguiente:



Dibujo realizado por estudiantes en la actividad del taller llamada “Ser respetados y saber respetar”.

Las y los adolescentes coincidieron en que si bien existen derechos, hay también deberes que cumplir; no se trata solo de recibir sino, también, de dar, respetar y asumir. Pero, ante el abuso de autoridad que sienten que se da en el colegio por parte de los profesores y las profesoras: ¿cómo actuar?, ¿cómo lograr plantear demandas sin que posteriormente se ejerzan acciones que los afecten?, o bien, ¿cómo ejercer el derecho a “denunciar” situaciones con las que no están de acuerdo, sin sentir miedo por las consecuencias, las represalias, las notas? Este es un asunto que debe atenderse, pues si

se habla de los derechos y el ejercicio de estos, hay que crear los mecanismos y las normas que permitan su implementación. Al parecer, desde el profesorado, el mecanismo ya existe: “las boletas”; éstas se utilizan tanto en los colegios privados como públicos y han resultado ser el medio para ejercer este derecho de control disciplinario hacia los y las estudiantes. ¿Pero, qué mecanismo existe para el o la adolescente?

Varios de los relatos que crearon ilustran esta preocupación y el siguiente es un ejemplo:

¿Cómo hacer valer nuestros derechos?

“El tema que vamos a desarrollar trata sobre cómo los adultos deben cumplir los derechos que se nos han dado desde el día en que nacimos. A la vez nosotros también debemos cumplir con nuestros deberes.

Algunos derechos que tenemos es el de expresión, ya que muchas personas no les gustan las ideas que tenemos acerca de diversos temas. Además, hay muchos niños, adolescentes que no tienen la oportunidad de nosotros.

... Todo marchaba de lo mejor, en rendimiento era muy bueno, el trato de los profes era de lo mejor, hasta que un día nos despertamos de la ilusión que teníamos, y nos dimos cuenta de la realidad en que estábamos. El trato de los profesores no era adecuado. Los insultos aparecían. No podíamos enfrentar a los profes por miedo a que se formara un problema y llegaran la consecuencias con los profesores y padres.

Hasta que un día todos los afectados nos reunimos y pensamos: hay que poner un alto a este asunto y no dejar que nuestros derechos se arrastren, y hacer valer nuestra libertad de expresión.

Entonces aprovechamos la visita de los defensores de derechos y dijimos, no es justo que nos estén maltratando y comparando con los demás.

Un día nos organizamos y propusimos combatir este problema. Entonces llegamos donde el profesor y le dijimos: -Profe, no es justo que nos estén reprochando nuestros derechos, queremos un cambio en ustedes. El profe replicó: Está bien voy a cambiar, pero ustedes deben poner de su parte.

Pasaron días, meses y los profes relucieron un gran cambio y todos estudiamos muy felices...”

Fuente: Cuento elaborado por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

En sus narrativas, nótese que no sólo existe la denuncia hacia los problemas de abuso de autoridad de los que ellas y ellos consideran son víctimas, sino que, también, miran la posibilidad de un cambio. Para generar la transformación necesitan recursos que, al no tenerlos, vienen por vía externa, en este caso “los defensores de los derechos”, ante quienes pueden denunciar sin ser sancionados para, posteriormente, con su presencia y apoyo, enfrentar el problema y generar el cambio que desean ocurra en la realidad.

La deserción escolar y el incumplimiento de los derechos

En la agenda nacional el tema de la educación es de suma importancia, y las preocupaciones se centran en los problemas de cobertura, repitencia y deserción escolar. Pero, también, son temas preocupantes: la calidad, el financiamiento y las condiciones adecuadas para el desarrollo de aspectos formativos, tema sobre el cual han insistido las y los estudiantes consultados.

En este apartado interesa analizar particularmente el tema de la deserción escolar, tanto en la zona urbana como en la rural. ¿Qué aspectos motivan el abandono del colegio por parte de las y los adolescentes? La deserción escolar hace referencia a un sistema que, aunque es inclusivo y, en algunos casos, su capacidad de cobertura es alta –en Costa Rica se pasó de una cobertura educativa en secundaria de 75,4% a 84% (Alvarado, 2005)– presenta deficiencias

para mantener a la población estudiantil y para que concluya su formación básica. Desde los años noventa se muestra un estancamiento con respecto a este problema que se expresa en las tasas de deserción. A mediados de esa década, la tasa llegó a ser de un 14,4% en el III ciclo diurno; posteriormente, disminuyó, en 1996, a un 12,9%; en 1999 baja aún más, a un 10,8%, para, posteriormente, aumentar, en el año 2000, a un 11,9%, porcentaje que hasta la fecha se mantiene casi igual con un 11,6% (Ministerio de Educación, 2005).

La deserción y la inasistencia escolar violentan el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, quienes deberían hacer ejercicio de su derecho y muestra las debilidades del sistema político incapaz de hacer valer los derechos que toda y todo ciudadano tienen.

La deserción escolar además genera procesos sociales que acentúan problemas de inequidad social y la vulnerabilidad laboral de jóvenes que se incorporan al trabajo en condiciones poco competitivas. Una de las vías para disminuir la vulnerabilidad de sectores económicos medios y bajos es la educación. La segregación socioespacial en que viven miles de jóvenes por condiciones socioeconómicas, favorece conductas de riesgo como la deserción escolar, el consumo de drogas, la no inserción en el mercado laboral y el embarazo en la adolescencia. La educación cumple, en este sentido, un papel clave para aminorar estas conductas de riesgo.

El aspecto central por considerar, desde nuestro punto de vista, radica en que los procesos de transformación social y económica que se están generando, a pesar de que son reconocidos discursivamente –como son las reestructuraciones económicas, las implicaciones de una sociedad globalizada, los cambios tecnológicos, etcétera–, no han sido considerados en las prácticas. El sistema educativo responde a un modelo tradicional, en donde la enseñanza superior garantizaba

el acceso a conocimientos que servían para un período prolongado de la vida de las personas. Sin embargo, actualmente es necesario educarse a lo largo de la vida para adaptarse a los nuevos requerimientos productivos que exige el mercado laboral (Tudesco, 2000), lo que implica, en términos de política, generar estrategias de educación que respondan a la realidad cambiante, en donde el nivel de calificación no genera de por sí mejores posibilidades de empleo.

A nuestro juicio, en las y los adolescentes hay incertidumbre, no está claro para qué se estudia; se espera con ello “ser alguien en la vida”, pero no están seguros que el “ser alguien” lo conseguirán por de la asistencia al colegio. Esperan tener trabajo y mejorar su condiciones de vida, pero tampoco hay plena seguridad en ello. Sus inquietudes son reales y no necesariamente encuentran respuestas claras a sus interrogantes.

La mayoría de adolescentes y jóvenes consultadas y consultados² sale del colegio durante sus primeros años –de séptimo a noveno–. La deserción se da por distintos aspectos que influyen para dejar de asistir a las aulas, aunque en sus testimonios ellos y ellas aludan a factores como son las limitaciones de orden económico (condiciones de pobreza); la carencia de mecanismos (como son los pedagógicos, curriculares, infraestructurales, otros) insuficientemente atractivos y sostenibles para interesarlas e interesarlos en la educación formal; la subvaloración de la educación por parte del entorno familiar, como producto de bajos niveles de escolaridad (transmisión de la brecha educativa) y, en el caso de las mujeres, siguen pesando asuntos familiares de cuidado de hermanos/as menores. Al respecto las personas consultadas señalan:

Por falta de motivación:

“Dejé de ir al colegio porque me aburrí. Dejé de ir un tiempo a ver si el

2. Para realizar el análisis de la deserción escolar consideramos adecuado entrevistar a jóvenes y no solo a adolescentes entre los 12 y 15 años de edad, rango de edad seleccionado para llevar a cabo los talleres de las y los estudiantes escolarizados; la decisión responde a la situación que observamos del problema, ya que, por lo general, los y las adolescentes que salen del colegio lo hacen principalmente durante los primeros años. Estadísticamente, está demostrado que es en séptimo año donde existe mayor porcentaje de personas que quedan excluidas del proceso educativo. Una vez fuera del sistema, su reinserción inmediata o a mediano plazo es difícil. Para mostrar esta dinámica, se entrevistó a jóvenes entre los 15 y 25 años, quienes dan testimonio de esta realidad, pues logran retornar al Colegio, varios años después.

próximo año pasaba mejor, por eso no seguí estudiando” (C.).

“Yo llegué al colegio en la mañana y ese día decidí que ya no iba a volver más. Me dio pereza estar aquí en el colegio” (J. C., 15 años).

“Si me preguntan realmente por qué lo dejé, pues no tengo una razón real” (J. M., 19 años).

Por condición de género:

“Sí porque nacieron dos hermanitos y desde que ellos nacieron yo empecé a fallar en la escuela, entonces empecé a fallar más en el colegio, porque eran dos seguidos y la atención era más hacia ellos y la economía también afectada” (M. M., 20 años).

“Lo dejé porque en mi casa mis papás trabajan y me pasó un accidente y tuve que hacerme cargo de mi casa y de mi hermano” (R. G., 17 años).

“Dejé de asistir por razones personales. En 9.º año me salí no porque fuera mal, sino por que me tuvieron que operar cuando estuve embarazada y perdí al bebé y después había faltado como 15 días, venían los exámenes del Ministerio y había cosas que yo no entendía” (J. R., 19 años).

Por bajas calificaciones:

“Al principio la notas eran buenas, pero luego las notas eran malas, por un montón de problemas que se empezaron a dar en el colegio” (J. M.).

“Porque tal vez me di cuenta demasiado tarde que había perdido las materias y ya no tenía el chance ni la oportunidad” (M.).

Por limitaciones económicas:

“Porque no había plata y en realidad me quería ir... no sé, me hacía aburrido pero como no había plata, simplemente no volví” (A., 17 años).

“Porque en el día tenía problemas económicos y en el de la noche porque el director no trataba muy bien a los alumnos, a mí principalmente” (M., 15 años).

“Por economía y porque tenía que ponerme a trabajar porque en mi casa no había medios económicos suficientes” (J.).

Por influencia de amigos/as:

“Fue por pura vagancia, porque se junta uno con vagos y más vagos. Cae uno en la vagancia” (B.).

Por el entorno social:

“Cuando entré a 10 años, habían unos compañeros que eran muy desordenados y les gustaba mucho la fiesta, fumar marihuana. Yo empecé a hacer amistad con ellos. Yo no me escapaba pero cuando salía con ellos no estudiaba, nos íbamos de fiesta y en la casa todo el tiempo eran muchos problemas por lo mismo y en el lado económico nunca me daban plata, siempre pasaba hambre en el colegio y resulta que una orientadora le dijo a mi mamá que me sacara del colegio, que yo no estaba haciendo nada allí. Entonces en las vacaciones de 15 días mi mamá decidió sacarme del colegio” (V. C.).

Por otra parte, los y las jóvenes no escolarizadas viven la incertidumbre de la deserción pero también la del regreso a las aulas, y esto está ligado a la ausencia o precaria construcción de un proyecto de

vida, situación que se da más fuertemente en los que tienen menos edad:

- “En: Y ahora, ¿cómo se ven a futuro?
Silencio y cruce de miradas.
En: Decís que el otro año sí volvés,
¿y por qué no te quedás ahora?
E1: Ya no puedo incorporarme.
En: Vos tomaste la decisión de
volver, ¿por qué querés volver?
E2: Porque no quiero ser un vago.
En: ¿Y vos qué has pensado?,
¿vas a volver al colegio?
E3: No porque va a ser igual
que el año pasado”.*

(En: Entrevistadora, E: estudiante)

Muchas veces el consejo de los pares incide más fuertemente que el de la familia o el de alguna persona de la institución educativa en la consideración de un posible regreso al colegio:

“mis amigos me viven diciendo que entre, que es bonito, que de eso depende mi futuro”.

Varias de las personas entrevistadas tienen más de 15 años, lo que nos permite hacer la siguiente relación: si bien es cierto que la mayoría de los y las adolescentes que recientemente dejó de asistir al colegio se plantea regresar el próximo año, a pesar de la incertidumbre y la angustia que el retorno genera, hay que destacar que las y los jóvenes entrevistados, que tienen entre 20 y 23 años de edad, no regresaron de forma inmediata al colegio. Esto nos indica que una vez que se ha dejado de asistir, aunque tengan deseos de regresar, no es tan fácil la reinserción, razón por la cual ésta se da años después. Cuando regresan se incorporan a un colegio nocturno o bien, a un instituto, como el Instituto Nacional de Aprendizaje, donde se puede aprender un oficio y les da una posibilidad práctica y concreta para el desempeño laboral, sin embargo, no

responde necesariamente a sus expectativas. Al respecto una de las jóvenes entrevistadas nos dice:

V.C: Me gustaría volver al colegio porque mi adolescencia fue muy bonita en el colegio. Estar con jóvenes de la misma edad fue muy bonito...

En: Ahora ¿A qué te dedicas?

V.C: Estoy llevando un curso de belleza.

En: ¿Te gusta lo que haces?

V.C: Sí, pero quisiera llegar más alto.

J.R. Actualmente estudia en un nocturno y también realiza un curso de belleza:

“Me dedico ahora a estudiar en el colegio nocturno. Estoy en 5.º año: Me dedico a mi casa, a mi bebé y a un curso de belleza... me siento bien y uno quisiera superarse más y uno de mis arrepentimientos más grandes es haberme salido del colegio” (J. R., 19 años).

Años después los y las jóvenes hacen esfuerzos para retomar sus estudios, consideran que ya tienen más experiencia, madurez y claridad con respecto a lo que desean hacer:

“... ahora sé, con la madurez que tengo, que no le daría tanta importancia a los problemas que hay en el colegio, sino que le pondría más importancia a mis estudios y creo que ahora sí me iría bien porque ahora tengo más conocimientos, y uno sabe cómo estudiar bien y ya uno se organiza mucho mejor ... Ahorita estoy sacando el 9.º año, debo una materia, matemáticas del MEP, y estoy estudiando técnicas secretariales en Desampa, estudié un poco de computación porque me

gusta mucho. Pienso sacar el bachillerato y estudiar sociología o ingeniería en sistemas ...” (M. M., 20 años).

El papel que puede desempeñar la familia para que la o el adolescente que deja de asistir al colegio se logre reinserir es clave; al respecto M.F. nos dice:

“A mi papá no le importa si yo vengo a estudiar o no, pero mi mamá siempre me dice que siga adelante, que no me dé por vencida... y yo quiero volver”.

Para que el ejercicio de los derechos en las y los adolescentes sea una realidad, hay que hacer un trabajo conjunto en donde el Estado asuma lo que le corresponda, que en las comunidades se generen los recursos adecuados –de infraestructura, acceso y seguridad, entre otros–, y que las familias sean conscientes de la importancia del proceso de sus hijos e hijas, lo cual no necesariamente se revierte de forma positiva e inmediata para la familia, pero sí asegura un mejor futuro para ellos y ellas.

Las necesidades en el proceso educativo

Las siguientes necesidades señaladas por los y las adolescentes en los talleres tienen relación con los derechos.

“ser escuchados, comprendidos –por ejemplo–, que se entienda que si no se va con el uniforme completo o con medias de otro color, a veces se debe a problemas económicos”.

Las y los estudiantes sienten la necesidad de ser más libres y de que el sistema no los oprima tanto; que exista respeto hacia los profesores y profesoras y hacia las y los estudiantes; que los dejen realizar actividades recreativas. Señalan varias necesidades, entre ellas:

“de ser escuchados”.

“que sepamos que tenemos al lado a un amigo y no a una persona que nos maltrate y nos castigue con boletas y reportes al hogar”.

“sentimos necesidad de avanzar al ritmo individual de cada uno, de que los profes expliquen bien sus clases y que repitan si es necesario”.

“de poder expresar ideas y opiniones con libertad sin que haya represiones”; necesitamos profesores activos, dinámicos e interesados, y que se den a respetar y a querer por su actitud”.

“que nos orienten en temas como educación sexual”; “que los profesores creen un ambiente de confianza y que haya recursos para materiales didácticos e infraestructura”.

Entre las necesidades señaladas podemos observar que unas corresponden a aspectos de carácter metodológico y didáctico, otras a asuntos de infraestructura y falta de recursos, lo que se vincula con aspectos presupuestarios; y de nuevo surgen las necesidades afectivas que pasan por la relación entre docentes y estudiantes. Observamos así que hay temáticas que se relacionan con los derechos, pero esta vez son analizadas y verbalizadas por las y los estudiantes como necesidades que desean cambiar, para que el paso por el sistema escolar sea positivo, formativo y les prepare para la vida.

Queremos hacer hincapié en la atención del plano afectivo, porque la experiencia educativa también es una experiencia emocional. La infancia y la adolescencia son momentos críticos de oportunidad para fijar hábitos emocionales esenciales que gobiernan nuestra vida. Hay estudios que muestran que existe una tendencia mundial de la actual generación de niños(as) a tener más conflictos

emocionales que la anterior: a ser más solitarios y deprimidos, más airados e indisciplinados, más nerviosos y propensos a preocuparse, más impulsivos y agresivos (Goleman, 2003:18). Si bien la política educativa costarricense habla del desarrollo integral de las y los estudiantes, lo que se vive y relata, subraya una fractura entre lo cognitivo y lo afectivo.

Lo afectivo atraviesa todas las esferas del desarrollo humano: las actitudes y las aptitudes que se traducirán en la calidad de las relaciones interpersonales, vinculadas a la percepción que tengamos del Otro y de lo otro; en la autoestima y la organización de la conducta, una gran preocupación del sistema que tiende a patologizar y estigmatizar algunos comportamientos juveniles (vagos, irrespetuosos,

indisciplinados, indolentes) sin ahondar en las causas; en la motivación que incide en el placer o el displacer por lo que se hace y en el compromiso que se establece con las situaciones, las experiencias o las personas. En consecuencia, lo afectivo incide en una mejor calidad de vida, por lo tanto, no puede quedar como telón de fondo. Los saberes, las habilidades y destrezas son tan importantes como la afectividad (Gutiérrez Rojas, 2004).

¿Qué desean cambiar? En distintos momentos de reflexión que se generaron en los talleres, los y las estudiantes señalaron la necesidad de contar con más libertad, que se traduzca en espacios de recreación, de socialización y de libertad de expresión. En los dibujos expuestos se observan algunas de sus aspiraciones.



Fuente: Ilustraciones elaboradas por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

En la siguiente ilustración, la y el joven imaginan cómo desearían que fuera su colegio: lo desean con áreas verdes, canchas donde jugar y espacios donde estar, todo al aire libre, lo que contrasta

con la representación del colegio “actual”, el cual evoca un espacio cerrado, en donde sobresalen los “barrotes” de las ventanas y de la puerta de entrada.



Fuente: Ilustraciones elaboradas por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

Esas ausencias de áreas abiertas pensadas como “ideales” (ilustración anterior) parecen ser una representación simbólica de otros espacios de libertad, ya que los tres colegios visitados contaban con zonas verdes (muy amplias en el caso de los dos colegios públicos), con canchas deportivas, unas en mejores condiciones que otras, así como áreas para comer, por lo que puede aludir no a aspectos estrictamente físicos sino a necesidades emocionales.

En el dibujo y el texto de la ilustración de arriba, lo que miramos es confusión, líneas entrelazadas sin una trayectoria definida pero, a la vez, mucho colorido y dinamismo, que se relacionan con una gran necesidad de ser y expresar. El texto que acompaña el dibujo dice lo siguiente:

“nos gustaría cambiar el trato que tienen algunos profesores hacia nosotros, que ayuden más a las personas de bajos recursos, que se insista para poner mejor las instalaciones del colegio”.

Las y los adolescentes que elaboraron esta ilustración declararon además de forma verbal que:

“El dibujo significa la libertad de expresión, a veces son muy rígidos y el desorden del dibujo (las rayas) significa que queremos más libertad”.

Se debe destacar que, durante los talleres, pocas veces las y los adolescentes plantearon como un problema grave la falta de recursos materiales, presupuestarios o de infraestructura de los colegios. Pero, en estas ilustraciones se destaca esta necesidad; interpretamos que si bien es cierto existen dificultades obvias en este sentido, para las y los adolescentes el problema principal son las relaciones con los profesores y las profesoras, la calidad de las lecciones que se imparten, el limitado ejercicio de su libertad de expresión y la falta de un diálogo real con las y los docentes. De nuevo surge la esfera afectiva.

La falta de afecto en sus relaciones no se circunscribe únicamente a las relaciones con el grupo de educadores, hay necesidades afectivas que se derivan de la falta de comunicación con sus familias. En una comunidad como Acosta, el entorno en el que viven las y los adolescentes es limitado, ya que no cuentan con las condiciones

necesarias para estudiar; en muchos hogares existen problemas de pobreza, los niveles educativos de sus padres y madres son muy bajos, gran parte con primaria inconclusa y algunas personas sin ningún año escolar (existe un 9% de analfabetismo en el Cantón). En general, Acosta se ha convertido, en los últimos años, en una “comunidad dormitorio”, pues la mayoría de la población joven y adulta viaja a San José a trabajar. Por lo común, encuentran trabajo en pequeñas empresas, fábricas y en servicios; en esto contribuye la formación de quienes egresan del Colegio Téc-

nico, lo que les permite insertarse en ciertas ramas. Esta condición de “comunidad dormitorio” lleva a que las y los jóvenes se sientan solos, tanto en sus casas como en el colegio; su demanda de atención, por consiguiente, es clara.

Los vacíos afectivos señalados fueron planteados en los tres colegios, por lo que se puede hablar de una situación generalizada, que no se circunscribe ni a diferencias de zona –rural o urbana– ni a diferencias de sector social. A continuación, transcribimos un cuento que evidencia este vacío afectivo:



La promesa de los niños

“Érase una vez cuatro niños que vivían en un gran castillo. Estos niños iban a la escuela del barrio, pero estos niños se preguntaban xq’ los profesores con que se encariñaban les decían que el ministerio los mandó a otro lugar.

Los niños se abían hecho muchas ilusiones con los profesores xq’ los niños no tenían padres y querían q’ los adoptaran. Ellos decidieron hacerse una promesa, luchar xq’ los profesores no se fueran xq’ eran muy especiales, eran casi las únicas personas con q’ se habían encariñado. Al crecer ellos no pudieron lograr q’ los profesores los adoptaran

y así ellos decidieron estudiar maestría para formar parte importante del Ministerio y así no hacer sufrir a otros niños.

Al final ellos lograron realizar varias encuestas y pudieron lograr q’ los profesores más queridos por los niños se quedaran en las escuelas”.

Fuente: Ilustración y cuento elaborado por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

Si no existe la afectividad en sus hogares, es lógico que traten de encontrarla en las escuelas y colegios; de ahí que, posiblemente la demanda afectiva por parte de las y los estudiantes esté siendo alta. Pero la respuesta institucional tampoco es satisfactoria. Esta situación nos indica que

el trabajo debe ser integral y compartido: tanto familia, institución educativa, comunidad y Estado deben trabajar en esta dirección de forma conjunta, asumiendo cada parte la cuota de responsabilidad que le corresponde.

Asimismo, no se deben descuidar situaciones extremas que lesionan la autoestima de la persona. Fueron muchas las declaraciones de protesta de las y los estudiantes en relación con los regañones, las formas groseras de llamarles la atención, las que, a veces, rayan en la ridiculización y, en algunos casos, les ha hecho sentir tan mal, que ha significado el abandono del colegio. Estas prácticas, expresión clara de agresiones, deben cambiar, pues lesionan a las personas emocionalmente; no debemos olvidar que las y los adolescentes son personas en formación, a veces parecen “incontrolables”, pero debemos ahondar en las causas que promueven sus actitudes de extrema agresividad. Lo cierto es que reproduciendo la violencia no puede llegarse a resultados positivos. Al respecto, las y los adolescentes externaron:

Un cambio en la educación

“Era una vez una profesora muy malvada que nos trataba muy grosera, como caballos, perros, etc.. y un día llegó el momento en que todo cambió. La profe nos trataba excelentemente. Ella nos ayudaba y nos explicaba y no nos regañaba mucho, menos delante del grupo. Ya no era tan mala, ni nos exigía calificaciones superiores o excelentes, nos llevó a comer helado. Ojalá muchos profesores puedan ser igual que ella”.

Fuente: Cuento elaborado por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

A las percepciones anteriores se suman algunos hechos de violencia que se han presentado en el último año. Estas expresiones lesivas podrían apuntar a una carencia en el plano cualitativo vinculado a un modelo educativo poco dialógico, de

precaria contención afectiva y frágil respeto a los derechos. Hay signos y hechos manifiestos de violencia hacia docentes, hacia estudiantes y hacia el cumplimiento de normativas propias del sistema. Un importante diario nacional señaló en su editorial que esta violencia obedece a un déficit de autoridad en el sector público (¿será que en el privado no ocurre?) y a “*tendencias deformadoras de nuestro sistema educativo, que algunos llaman pedagogismo ...*”. (*La Nación*, 17 de setiembre 2005: 31A). Esto contrasta con informaciones del mismo periódico que apuntan hacia una lista de 50 casos de denuncias de maltratos psicológicos de docentes hacia estudiantes. La lista continúa en número y variedad de casos que pasan por el abuso sexual, el maltrato físico, prácticas excluyentes y discriminatorias que se traducen en limitaciones para la matrícula, falta de atención hacia las individualidades y en consecuencia, hacia las necesidades educativas especiales (Gólcher, 2005).

Expectativas e intereses

Las expectativas apuntan hacia la posibilidad de mirar más allá de lo inmediato, de lo evidente, y se basan en la capacidad de proyectar la consecución de algo. Puede que se actúe para obtener ese algo, toda vez que haya efectivamente interés, es decir, que se haya generado sintonía y afecto, o que simplemente se desee.

Todas las personas tienen expectativas: niños y niñas cuando se piensan ejerciendo como bomberos(as), misioneros(as), médicos(as), maestros(as), por citar ejemplos comunes, y se juega a “ser como”, o, en otros momentos de la vida, cuando surgen expectativas medias como las de ganar los exámenes, ir a un campamento o gustarle al compañero o a la compañera de curso.

En el caso del grupo etario con el que trabajamos, adolescentes de 13 a 15 años, sus expectativas son de orden diferente

del que esperamos las personas adultas. La proyección al futuro les resulta de muy largo plazo, el énfasis está en lo inmediato y en lo concreto:

“hacer campamentos”; “tener proyectos de natación”.

Además, las y los adolescentes están atravesando uno de los momentos de la vida en que el hacer(se), el construir(se), es más importante que en otros períodos en que, si bien no todo está resuelto, el apremio es menor. En este sentido, hablar de expectativas en las y los adolescentes como proyecto de vida, es hablar de acercamientos parciales, afectados por mediaciones como el colegio o la familia:

“A corto plazo: pasar los exámenes de noveno. A mediano plazo: terminar el colegio. A largo plazo: tener trabajo, ser felices”.

Por ejemplo, la expresión: *“debe estudiar para ser alguien en la vida”*, reiterada y agobiante, es reproducida por las y los adolescentes en sus discursos sobre el para qué de la educación, el para qué de su asistencia a clases o el para qué del uso de su tiempo:

“Para poder tener un buen futuro, para poder tener una buena educación y tener una mejor visión del mundo”.

Paradójicamente, el sistema no genera suficientes espacios y oportunidades para vivir y reflexionar la experiencia de construirse como persona capaz de darle contenido, desde sus intereses y necesidades, a ese mandato.

“Me gustaría que los profesores sean dinámicos para no perder el interés en las clases”.

“Tener profesores que impartan excelencia académica y se identifiquen con el grupo”.

“Me gustaría tener un colegio con muchas aulas, espacio de infraestructura para actividades recreativas”.

“Deseo que en el colegio haya un ambiente de armonía”.

La consulta a las y los jóvenes ratifica que nos encontramos ante una población reproductora de esa mirada adulta que señala la necesidad de estudiar para “ser alguien”, “prepararse para la vida futura”, pero que no ha tenido la oportunidad de explorar con detenimiento quién es y quién quiere ser, en especial desde el reconocimiento positivo, lo que le permitiría afirmarse como persona y construir proyectos que contribuyan a la comunidad y a la sociedad en general. Las y los adolescentes consultados, más allá de diferencias por colegio público o privado, y por territorio urbano o rural, coincidieron en el señalamiento de proyectos de vida centrados en su individualidad:

“mi meta es ser veterinario”, “estoy estudiando para ser un profesional”, “estudio para tener un buen empleo y poder mantener mi vida”.

Pocas fueron las apreciaciones que señalaron la dimensión social de su proyecto de vida:

“la educación es para formarnos como personas de bien social, para aprender más del mundo que nos rodea”.

Esta observación puede responder a un genuino convencimiento o bien a la interiorización de discursos ideológicos aprendidos en distintos espacios sociales como la escuela y la familia. Por lo que señalaron las y los jóvenes en los talleres, se puede inferir que falta apropiarse del sentido real y actual de ser personas de bien social interesadas en el mundo en que viven.

Sin duda, para que la apropiación ocurra debe existir un clima de apertura y de interés genuino por conocer las expectativas de las y los adolescentes en cuanto a participación, toma de decisiones, educación, acceso a bienes y servicios, entre otras, a partir de varias consideraciones: a) las y los adolescentes no son iguales, no conforman una masa indiferenciada que debe atenderse con políticas homogéneas (Sojo, 2005); b) sus necesidades e intereses no pueden ni deben estudiarse a partir de la noción de “problemáticas” adolescentes, pues este acercamiento lleva implícita una forma de ejercer el poder y el control adultocéntrico y remite a “patologías”; c) las y los adolescentes no pueden ni deben seguir siendo ese Otro (incluso amenazante) acerca del cual conocemos poco y le hemos aplicado estereotipos, estigmas o generalizaciones.

Las y los adolescentes tienen expectativas e intereses muy claros e inmediatos:

“cambiar el trato que tienen algunos profesores hacia nosotros” (mundo afectivo);

“que ayuden más a las personas de bajos recursos” (sensibilidad social);

“poder mejorar las instalaciones del liceo” (mejores condiciones);

“cambiar a las personas drogadictas y que estudien y que sean algo en la vida” (valor de la educación);

“conocer y ejercer mis derechos” (derechos);

“lo que más me gusta es compartir con los compañeros y los amigos” (relación con los pares);

“vengo al colegio para aprender y que nos enseñen sobre las materias, pero yo pienso que también nos deben enseñar sobre la vida” (educación integral).

Esta última expectativa: enseñar sobre (y para) la vida, es clave para los fines que se persiguen en la educación, porque remite a un punto medular: la educación trasciende los contenidos y las aulas, y debe estar en relación con la cotidianidad. Cabe entonces tomar nota de este señalamiento que forma parte del espectro de intereses de las y los adolescentes actuales:

“Para mí la educación es una meta para seguir adelante, bueno la educación no es solo estudiar, también es jugar, divertirse en la vida. Hay tiempo para todo”.



Fuente: Ilustración elaborada por estudiantes en la actividad del taller llamada “Los sueños posibles”.

Retroalimentando lo expresado por las y los adolescentes

En esta segunda sección, deseamos relacionar las opiniones que expresaron, a lo largo de los distintos encuentros, las y los adolescentes con respecto a la educación y al ejercicio de los derechos. Iniciamos la reflexión señalando algunos aspectos conceptuales que consideramos son fundamentales de tener en cuenta a la hora de analizar los problemas del sistema educativo costarricense, para abordar, en un segundo momento, el estado de los derechos de las y los adolescente.

Aspectos conceptuales sobre educación: discurso y práctica

La educación formal ha sido entendida como una acción metódica y organizada de las personas adultas sobre niños, niñas y adolescentes, en aras de la internalización de saberes, normas, deberes, valores e ideales que les permitan una adecuada socialización.

Con variantes mayores o menores, el punto es que se trata de una intervención. Por eso es importante reflexionar en torno a cómo se concibe y pone en práctica esta intervención, sobre todo en un escenario como el actual, que apuesta por el conocimiento, la información y la diversidad. ¿Cómo responde el sistema educativo, toda vez que forman parte de este estudiantes, docentes y familia?

Los fines de la educación costarricense apuntan hacia *“la formación de ciudadanos amantes de la patria, conscientes de sus deberes y derechos, de sus libertades fundamentales, con profundo sentido de responsabilidad y de respeto a la dignidad humana”* (Ley Fundamental de Educación, Artículo 2); esto significa

que esa “intervención”, que llamamos educación, generará personas seguras de sí mismas, solidarias, conocedoras y respetuosas de su historia, de su entorno y con capacidad de asumir compromisos.

Sin embargo, la educación que se vive en las aulas costarricenses tiene las siguientes características: dominio de la persona docente como poseedora de la palabra, de las decisiones, de la transmisión de información, del control disciplinario y con poca o nula capacidad de diálogo, en consecuencia, de afecto hacia sus estudiantes. Asimismo, los programas de estudio, por lo general, son ajenos a los intereses de la población adolescente, impartidos en extensos horarios diarios, mediante una práctica pedagógica vertical y poco participativa (basta ver la organización tradicional de los pupitres), que no se traducen en aprendizajes significativos (Campos, 2005; consultas a docentes de los colegios visitados). A esto se suma una deficiente proyección social de las instituciones educativas a la vida local (tal vez menos en el caso de los colegios técnicos) y nacional, que redundan en la capacidad de construir un sentido de compromiso social en las y los estudiantes, por lo que no es de extrañar que el proyecto de vida sea difícil de visualizar y, cuando se hace, tiene poca vinculación con intereses colectivos. Por último, en este escenario está poco presente la familia, la cual muchas veces traslada sus responsabilidades a la institución escolar.

¿Cómo hacer corresponder lo que se dice y lo que se hace? Las y los estudiantes consultados, en especial quienes han abandonado el sistema educativo formal, subrayan en sus reflexiones la necesidad de vivir en la práctica esos lineamientos constructivistas y humanistas que subyacen en el discurso educativo, y parece ser, por sus demandas, que un correcto inicio es el atender lo que piensan y actúan: ¿qué pasa con las y los

adolescentes que son sujeto y objeto de la educación?, ¿qué piensan ellos y ellas del sistema educativo?, ¿cómo perciben el ejercicio de sus derechos?, ¿cuáles son sus expectativas y proyecto de vida? Al respecto una estudiante plantea:

“La educación es para mí un conjunto de derechos y deberes para nuestra propia vida”.

No hay razón para que esta manifestación de una adolescente consultada no sea realidad.

En general, los testimonios de las y los adolescentes que colaboraron en la formulación de este capítulo indican que lo que se vive en la cotidianidad, es decir, en las aulas, lo que se hace y sus significados pedagógicos, dista mucho de lo que la teoría o las políticas educativas nacionales prescriben.

Educación, derechos y desarrollo

En el año 2000, los Gobiernos de América Latina y el Caribe firmaron la “Declaración del Milenio”, en la cual se señala el interés y la necesidad de cambiar distintos ámbitos del sistema. Con respecto a la educación, el documento plantea la promoción de cambios en los contenidos y los procesos de enseñanza y aprendizaje; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de los recursos; la distribución de funciones entre el Estado y la iniciativa privada, la descentralización de la gestión y, en algunos casos, del planeamiento educativo mediante la revisión de prácticas pedagógicas y la evaluación de los logros y la adecuación curricular a condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales (Naciones Unidas, 2005). Estos aspectos deben generarse a partir del cumplimiento de un

Recuadro 4

Costa Rica: Educación Costarricense

Retos en la educación

Pese a la valoración positiva que la educación tiene entre los jóvenes, muchos carecen de autoestima intelectual y se encuentran desorientados y atrapados entre lo que la sociedad y la familia espera de ellos y lo que ellos mismos buscan para sí. Vocacional y laboralmente, se encuentran en una grave confusión.

Hay un contraste agudo entre la información que reciben y la realidad que confrontan en cuanto a sus posibilidades educativas y ocupacionales. La tradicional oferta escolar, organizada alrededor de dos carriles excluyentes (académico y técnico), no solo es expresión de un sistema segmentado según la procedencia económica de los estudiantes, sino que responde de modo adecuado a los nuevos requerimientos del mundo laboral, que ya no busca saberes o destrezas específicos para cierto oficio, sino competencias flexibles para un trabajo más productivo (201).

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Colombia, TM Editores.

objetivo estratégico: universalizar la enseñanza primaria. La meta planteada es lograr que, en el año 2015, los niños y las niñas de toda la región terminen el ciclo completo de la enseñanza primaria.

La educación es concebida como un factor fundamental del desarrollo. Posibilitar mayores niveles de acceso, así como la conclusión de los ciclos escolares y mayores logros cualitativos con respecto al aprendizaje remite, por un lado, a garantizar los derechos sociales básicos y, por otro, promueve el crecimiento económico y la equidad mediante la acumulación del capital humano (Naciones Unidas, 2005). El desarrollo debe construir, según lo señala Naciones Unidas, una creciente igualdad de oportunidades para procurarse asegurar su bienestar y brindar espacios que permitan que toda persona pueda decidir autónomamente sus proyectos de vida.

El derecho de todas las personas a la educación “*está presente en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales, la Convención para la Eliminación de todas las Formas*

de Discriminación contra las Mujeres, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención de los Derechos del Niño...” (CEPAL-UNESCO, 2005:12), entre otros. Estos tratados remiten al derecho que toda persona tiene de acceder a la educación básica, que es obligatoria, y el acceso igualitario a la educación secundaria y superior; lo que implica el derecho a la educación de forma continua y a la capacitación vocacional, así como el derecho a obtener en el proceso educativo información sobre salud, nutrición, reproducción y planificación familiar.

La educación es analizada como uno de los derechos que, a su vez, posibilitan el ejercicio de otros, razón por la cual el Estado debe asegurar el acceso de todas y todos a la educación. Desde hace una década se ha venido señalando que el conocimiento es el elemento central del nuevo paradigma productivo, por esto la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad (CEPAL).

Además de estas razones estratégicas, relativas al desarrollo cultural y el ejercicio de derechos, otro factor de peso es la capacidad de la educación para constituirse en vía para superar la pobreza. Así que, *“mayores logros educativos tienen mayores retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos”* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, 2005: 13). Un mayor nivel educativo permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente de quienes ingresan al sistema educativo. En definitiva, desde el punto de vista de Naciones Unidas, la educación continúa siendo el principal aspecto para superar

tanto la pobreza como los factores estructurales que la producen, tales como baja productividad en el trabajo, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud de las familias y bajos logros educativos de las hijas e hijos.

Si la educación es un elemento central para el desarrollo humano, generar políticas que respondan a estas necesidades es fundamental, para lo cual se necesitan cambios en el sistema educativo, procurar un servicio de mayor calidad, igualdad en el acceso y garantizar logros. Dichos aspectos se señalan en el nivel regional y nacional, sin embargo, las metas aún no se cumplen y los cambios se generan de forma lenta, en el mejor de los casos. En Costa Rica se presentan dificultades de cobertura, especialmente en la educación secundaria, sin considerar los graves problemas que giran en torno de la calidad de la educación, el contenido de los programas, la calidad de la formación de docentes, las condiciones salariales y laborales de las profesoras y los profesores, entre otros. Se señala que el acceso, la calidad, la equidad y la eficiencia son los cuatro pilares que deben consolidarse durante los próximos años.

Hay problemas educativos en América Latina y el Caribe que son de carácter estructural, por ejemplo, existen alrededor de 92 millones de personas mayores de 15 años quienes no han concluido sus estudios primarios; de ese total, 36 millones declaran no saber leer y escribir. De acuerdo con el informe de la CEPAL (2005), Costa Rica ocupa el sexto lugar de la región con una tasa de alfabetismo de 96%.

A pesar de que dicha situación es favorable, debe prestarse especial atención a otros ámbitos en donde sí existen problemas y luchar por recuperar índices anteriores y superar otros en donde se evidencian problemas estructurales que no se han logrado revertir en la última década, tal es el caso de la cobertura de la educación secundaria, en donde ocupa el puesto 28 con respecto

a la tasa neta de matrícula para el año 2001, con un 51% (CEPAL, 2005). Sin embargo, los datos que se manejan en el país revelan otra situación; el informe del Ministerio de Educación del año 2005 indica que la cobertura educativa en secundaria pasó de un 75,4% a un 84% (Alvarado, 2005: 10A), dato que contradice lo manifestado por la CEPAL y el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– sobre los Índices del Desarrollo Humano (IDH), que señala que la matrícula en primaria, secundaria y universitaria es de un 68%, lo que ubica al país en el puesto 112 de 173 países. Esto revela la tasa de matrícula más baja del grupo de países con alto IDH, así como la mayor deficiencia en matrícula con respecto al resto de países en la secundaria con un 66%, dato preocupante pues atañe a la población adolescente y pone en entredicho la ventaja comparativa y competitiva que nos ha caracterizado en el campo de la educación (Gamboa, 2005).

Otro aspecto que se debe destacar es que 25 de los 34 países y territorios que la CEPAL consideró en su informe, señalan que los hombres acceden a la educación secundaria en menor proporción que las mujeres o la abandonan más temprano, *“en gran medida esto se explica porque los jóvenes, sobre todo en los estratos de menores ingresos y en el sector rural, se incorporan más tempranamente que las mujeres al desempeño de actividades remuneradas para elevar los ingresos del hogar”* (Naciones Unidas, 2005: 110). Si bien es cierto históricamente han existido desventajas con respecto a las mujeres, como es el caso del acceso a la educación, a puestos de dirección e igualdad salarial entre otros, no se desea que situaciones que afectan procesos de desarrollo para ambos géneros se reviertan de forma negativa para uno de estos, por el contrario, se debe procurar y generar propuestas que permitan la equidad e igualdad para ambos géneros.

Situación particular del mundo urbano y rural

Antes de adentrarnos en el análisis de algunos aspectos particulares de la educación en las dos comunidades estudiadas: una urbana y la otra rural, es necesario explicitar las diferencias en cuanto a la composición de la población y el índice de pobreza para cada cual.

Acosta se caracteriza por ser una comunidad conformada por una población mayoritariamente rural (78%), mientras que el cantón de Curridabat se caracteriza por ser eminentemente urbano; su población rural es casi inexistente, se reduce a un pequeño grupo poblacional de 509 personas que, por las actividades que realizan y el vínculo que tienen con actividades agrícolas, son definidas como tales pero están vinculadas al espacio urbano y tienen acceso a actividades económicas, sociales y culturales que se generan desde los centros urbanos del cantón. De esta forma, el 93% de su población es urbana y tan solo un 7% rural (IFAM, 2002).

La condición rural de Acosta explica, en parte, las diferencias que se expresan entre ambas comunidades con respecto al porcentaje de población pobre (que comprende a las personas que no satisfacen sus necesidades básicas y quienes están en extrema pobreza). En el año 2002, el índice de pobreza en el nivel nacional llegó a ser de un 24% de acuerdo con las mediciones oficiales; observamos una diferencia significativa en el caso del cantón de Acosta pues, para ese mismo año, el porcentaje de hogares pobres en el Cantón fue de un 35%, más del 100% del porcentaje total nacional. La situación que observamos, para el caso de Acosta y Curridabat en los datos de 2002, describe lo que, en términos generales, se ha señalado en el ámbito nacional, ya que la población rural es menor que la urbana (39% y un 61% respectivamente) (IFAM, 2002) y las condiciones de pobreza se acentúan

en el sector rural. Esta realidad se refleja de nuevo en los datos de 2004, en donde, según el XI Estado de la Nación (Programa Estado de la Nación, 2005), la población urbana pobre del país (personas que no satisfacen las necesidades básicas y las que están en extrema pobreza) es de un 18,9% y la rural llega a un 26%. El sector rural sigue siendo el más afectado, a pesar del aumento en números absolutos que presenta la zona urbana, lo cual refleja un proceso de deterioro generalizado de las condiciones de vida del país. Por otra parte, con respecto a la población infantil y adolescente tenemos que tres de cada 10 niños, niñas y adolescentes viven en condiciones de pobreza y tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, y la carencia más importante, es la educación (Programa Estado de la Nación y UNICEF, 2005); el porcentaje de niños, niñas

y adolescentes pobres supera el porcentaje nacional que es de un 22%.

La principal amenaza que viven las y los adolescentes es la pobreza la que, a su vez, es la principal causa, aunque no la única, para abandonar las aulas. Esta situación se constata cuando se relaciona la deserción escolar con el ingreso de niños, niñas y adolescentes al mercado laboral. La edad promedio en la que se incorporan las personas menores de edad a la fuerza de trabajo (entre los cinco y los 17 años de edad) –de acuerdo con la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), IPEC, 2003– es a los 14 y la cantidad de horas en promedio que trabajan son 31 horas semanales. Las diferencias entre sector urbano y rural de nuevo son palpables; en el área rural hay un 15,5 de niños, niñas y adolescentes entre los cinco y los 17 años que trabajan, mientras que para el área urbana el porcentaje es de 5,9%.

Cuadro 2

Costa Rica: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan

Tasa de trabajo de niños, niñas y adolescentes	10,2
Hombres	14,3
Mujeres	5,8
De 5 a 9 años	3,2
De 10 a 14 años	8,4
De 15 a 17 años	23,5
Área urbana	5,9
Área rural	15,5

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, Programa Integral para la Erradicación del Trabajo Infantil ... y no trabajo solo ayuda (2003). El trabajo infantil y adolescente doméstico en Costa Rica. Costa Rica. Oficina Internacional del Trabajo.

Estas condiciones socioeconómicas fueron constatadas en el nivel microsocial al visitar los colegios seleccionados. Al respecto tenemos que de los 1506 estudiantes que asisten al Colegio Técnico Profesional de Acosta, el 40% cuenta con becas procedentes del Ministerio de Educación Pública, de cooperativas o de la Junta Directiva del Colegio, significa que la mayoría de las y los estudiantes que se benefician de las becas no asistirían al Colegio de no contar con dicho apoyo. Asimismo, se nos indicó que un porcentaje significativo de la población estudiantil del Colegio asiste sin desayunar, razón por la cual el servicio que dan del comedor estudiantil es fundamental, pues el alimento que reciben en el Colegio es lo único que comerán durante el día. Las y los estudiantes becados reciben alimentación, servicio de buses y un pequeño estipendio para solventar algunos gastos escolares, sin los cuales sería imposible mantener activa a dicha población.

Otro factor que afecta de forma particular a la población adolescentes rural son los problemas de infraestructura vial. Por ejemplo, la población de Sabanillas tiene un acceso al colegio dificultoso por el deterioro de la carretera, así que, a pesar de que el colegio cuenta con transporte privado para las y los estudiantes, a veces su uso no se da por el mal estado del camino.

Otra diferencia que fundamenta las divergencias entre la zona urbana y la rural de los cantones analizados es que, a pesar de que el Colegio Técnico de Acosta posee recursos y equipos técnicos apropiados para la formación integral de sus estudiantes, las y los jóvenes no cuentan con condiciones apropiadas para reforzar en sus hogares el desarrollo del conocimiento tecnológico, ya sea por falta de equipos, recursos económicos o desconocimiento del lenguaje digital por parte del grupo integrante de la familia; asimismo, su posterior incorporación laboral en la región se ve afectada por las escasas oportunidades de empleo que existen y,

para ejercer las habilidades aprendidas, deberán salir a buscar trabajo al Área Metropolitana, enfrentándose con ello a las dificultades de acceso que existen en la región Central del país.

Las diferencias al interior de los cantones son difíciles de observar, sin embargo, estadísticamente en el cantón de Curridabat tenemos que existen 9 escuelas públicas que reciben a más de 4000 estudiantes y 10 escuelas privadas que tan solo reciben a unos 1500 estudiantes. La repitencia escolar es diez veces mayor en las escuelas públicas que en las privadas. También hay obvias diferencias de infraestructura; las escuelas privadas de Curridabat en total tienen 87 aulas, mientras que las escuelas públicas treinta menos. Curridabat confirma la tesis del Informe Estado de la Nación (Programa Estado de la Nación, 2004), según la cual el país se “está dividiendo en dos”. En el distrito Sánchez, el 46,93% de los habitantes tiene instrucción universitaria, mientras que en el distrito Tirrases únicamente lo tiene el 7,90%. En los distritos Centro y Granadilla tienen educación universitaria el 27,93% y el 17,09%, respectivamente (Cifras estadísticas, MEP, 2005).

Asimismo, el modelo pedagógico parece acentuar su verticalidad, hay una ausencia de diálogo y una pobre contención afectiva, que a pesar de ser un malestar compartido tanto por estudiantes de zonas urbanas como rurales, en esta última se vive un mayor sentimiento de soledad por parte de las y los adolescentes, lo cual se agudiza por la precaria presencia del núcleo familiar, dado que un porcentaje significativo de integrantes de las familias tiene que salir a trabajar a San José y el lugar de residencia se convierte en un sitio “dormitorio”.

Por otra parte, notamos que se sigue dando un trato diferenciado y discriminatorio para hombres y mujeres, puesto de manifiesto en el uso del lenguaje, la asignación de roles, la temprana inserción al mundo laboral por parte de los varones y a la maternidad por parte de las mujeres.

En general, podemos decir que la educación no resulta atractiva para las y los adolescentes rurales. Las oportunidades laborales son reducidas y cuando las hay responden al perfil generado por la educación técnica. Si desean llegar hasta la universidad y ampliar el abanico profesional, la competencia resulta desigual: idiomas, destrezas, acceso a tecnologías, falta de información. Se requiere de más incentivos, no solo curriculares sino también de subsidios, transporte, etc., para el desarrollo del potencial de las y los jóvenes de estas zonas.

Identificados los aspectos que marcan las diferencias que hay que considerar para cada zona, es importante señalar varias de las convergencias que se encontraron. Por ejemplo, la falta de infraestructura de los colegios se da en ambos casos; se acentúan los problemas en los colegios públicos con respecto a los privados, sin embargo, los colegios privados en las zonas rurales son pocos.

En todos los casos, sea un colegio privado, público, urbano o rural, el modelo pedagógico es vertical, falta diálogo y hay pobre contención afectiva por parte de las y los docentes y del núcleo familiar para con las y los adolescentes.

El acceso a tecnologías es más amplio por la proliferación de cafés Internet, salas de videojuegos o porque se cuenta con tecnología digital en las casas (en las urbanas en particular), pero no necesariamente la actualización tecnológica es una prioridad de los colegios, indistintamente de que sean privados o públicos.

La propuesta educativa no ha promovido la igualdad de géneros, manifiesta en el lenguaje y en la desinformación sobre el tema de género, que es uno de los ejes transversales sobre los que trabaja el currículo educativo vigente. Finalmente, de nuevo señalamos que la educación no resulta atractiva para las y los adolescentes; los contenidos están desactualizados y tienen poca sintonía con sus intereses (Instituto de Estudios Sociales en Población,

IDESPO: 2005), además de que no se considera la diferenciación del currículo, el cual es el mismo tanto para la zona urbana como para la rural.

Conclusiones y recomendaciones

Esta indagación exploratoria sobre las vivencias educativas de adolescentes escolarizados(as) y no escolarizados(as), nos permitió constatar el consenso (joven y adulto) en torno de algunas percepciones sobre el tema y, a la vez, puntualizar a partir de la mirada de quienes son sujeto y objeto de la educación, en aspectos que, por diversas razones, no han sido atendidos.

- Hay consenso en cuanto a que existe una crisis en el sistema educativo. Sin duda, esa crisis se vincula con derechos y deberes que se violentan y con el predominio de contenidos y prácticas pedagógicas que no propenden al desarrollo de actitudes de compromiso personal y social por parte de las y los estudiantes, sino al cumplimiento de fechas y programas. Un caso interesante es el de los ejes transversales que parecen ser desconocidos por parte de las y los estudiantes tanto en su nomenclatura como en las áreas temáticas que comprenden, por lo que puede concluirse que las y los estudiantes no se han apropiado de estos.
- El sistema educativo costarricense ha sido ineficiente en la tarea de promover en las y los jóvenes adolescentes su capacidad para adaptarse no solo al currículo sino al contexto, a las relaciones con sus pares y a la formulación de un proyecto de vida. Esta deficiencia se pone de manifiesto en momentos estratégicos como es el paso de la primaria a la secundaria. Hay un puente roto. El puente roto es una peligrosa metáfora que atraviesa

lo psicológico, lo curricular, lo social, las individualidades y la promoción de un desarrollo integral en niños, niñas y adolescentes. El trabajo del puente es básico para atender la adaptación a la secundaria y la prevención de riesgos; por esto es vital trabajar en el conocimiento de sí mismo y en la orientación vocacional.

- Persisten las contradicciones entre el discurso y la práctica que afecta no solo problemas de infraestructura física, acceso a nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, intenciones educativas y aprendizaje de contenidos por parte de las y los adolescentes, sintonía entre contenidos e intereses de las y los adolescentes, sino, también, y muy importante, distanciamiento en el tono afectivo entre docentes y estudiantes.
- El sistema continúa siendo ineficiente para retener a las y los adolescentes en el sistema educativo y las preguntas en torno de las causas y los factores que inciden en esta situación no se responden satisfactoriamente. A pesar de la creación del Sistema de Capacitación del Magisterio Nacional, con la finalidad de actualizar a las y los docentes, entre otras cosas en lo concerniente a contenidos programáticos, metodología, ejes transversales, enfoques curriculares, procesos de aprendizaje, planificación del trabajo de aula y evaluación de aprendizajes, parece no haber un rubro que refuerce lo concerniente a la afectividad, así como a una mayor vinculación con las redes familiares que les permita ser copartícipes del proceso educativo de las y los adolescentes.
- Urge la construcción de una cultura de evaluación, no de medición, que atienda los aspectos cualitativos de la educación. Las discusiones que

han generado en los últimos años los resultados de las pruebas de bachillerato van en esta línea, pues estos exámenes no solo apuntan a la ‘medición’ de contenidos programáticos (en su mayoría desactualizados y ajenos a su realidad), sino que también evidencia –mediante las apelaciones– una falta de concordancia entre lo que se pregunta y lo que se imparte en las aulas. En consecuencia, uno de los grandes cuestionamientos es si la aplicación de este instrumento es parte de un proceso que coadyuva a la calidad de la educación costarricense o no. La ausencia de una evaluación posterior a las pruebas y la no consideración de la cultura propia de las aulas, que se conforma a partir de los intereses y las necesidades de las y los estudiantes, así como de las y los docentes, abonan este cuestionamiento.

- La Declaración de la X Conferencia Iberoamericana de Educación (Panamá 2000) enfatiza la necesidad de entender que la educación no solo se lleva a cabo en las aulas sino también fuera de esta, y que la participación de la familia y del acervo cultural es fundamental. Particularmente, en el caso rural no se privilegia la educación; es una inversión a largo plazo y las penurias económicas, el machismo, el alcohol, el desempleo, los cambios en los rubros de trabajo (por ejemplo el agrícola) inciden en la desvalorización de la educación. Si bien se señalan deficiencias en la educación de orden académico, debemos enfatizar en la necesidad de formar jóvenes con capacidades para insertarse en el mundo actual de forma creativa, propositiva y lúdica.

En correspondencia con lo anterior, es importante que:

- la inclusión de los ejes transversales pase a ser una vivencia diaria –no solo un contenido–, donde los valores y la ética se pongan en práctica;
- el desarrollo de las capacidades o las aptitudes que permiten a la persona automotivarse, perseverar y superar las frustraciones, así como ser propositivas y establecer vínculos de confianza con los demás debe ser una prioridad del sistema;
- la atención a la inteligencia social y a la inteligencia emocional, tan reconocidas por ejemplo en el mundo empresarial, deben ser tan importantes como lo cognitivo. La pedagogía no puede trabajar en paralelo lo racional y lo afectivo, pues ambos son componentes esenciales de eso que nos define como humanos;
- el cuerpo, “el sentido de los sentidos” según Gurméndez (citado por García Carrasco, 2001), al ser el lugar donde se viven las emociones, tan relevantes en la adolescencia, con tantos cambios emocionales y corporales, tiene que ser considerado de forma vigorosa en los programas de estudio. Las y los estudiantes reclaman espacios para la recreación y el deporte, mayor oferta de actividades lúdicas, excursiones, campeonatos, entre otros y, asimismo, enfatizan en la necesidad de recibir formación, más que información, con respecto al manejo de su cuerpo y de su sexualidad;
- es necesario insistir en el valor estratégico de las capacitaciones y las actualizaciones a las y los docentes pero, a la vez, hay que reconsiderar la carga laboral (de 32 a 48 horas lectivas), el número de estudiantes que se atienden (en colegios grandes cerca de 400 por docente), la presión de los calendarios en cuanto a cumplimiento de contenidos y de exámenes y los espacios físicos intra y extra aulas para poner en práctica los nuevos conocimientos;
- los testimonios y el análisis realizado en este capítulo indican que el trabajo debe ser integral y que tanto familia, institución educativa, comunidad y Estado deben trabajar, en forma conjunta, en donde en pro del desarrollo de niños, niñas y adolescentes cada parte asuma la cuota de responsabilidad que le corresponde;
- el conocimiento y el diálogo con las y los adolescentes es vital para lograr una educación integral y de calidad; ésta debe ser una directriz de los esfuerzos que se lleven a cabo para favorecer tanto a las personas escolarizadas (recordemos que no se trata solo de estar en el sistema) sino, también, a aquellas que lo han abandonado;
- el Índice de Desarrollo Humano Adolescente señala esfuerzos importantes llevados a cabo por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en justicia, salud y educación, pero aún prevalecen prácticas y enfoques convencionales donde lo afectivo está diluido. ¿Cómo plantearlo en términos de que resulte efectivamente una medida de potenciación, es decir, de logro de objetivos que señalen progresos significativos en el desarrollo integral adolescente y no acabe siendo una categoría vacía? ¿Podrá ser la afectividad una categoría de interés para las mediciones, como lo son la tasa de alfabetismo o la matrícula? Este es un desafío planteado por las y los adolescentes en su espectro de intereses y de necesidades, lo que obliga, entre otras acciones, a diseñar estrategias educativas para actuar competentemente en este sentido.

Bibliografía

- Alvarado, Eduardo. (2005). “Gobierno ha invertido ¢73 millones para hablar de logros”. En: *La Nación* 29 agosto p. 10A, San José, Costa Rica.
- Campos Saborío Natalia. (2005). *Los significados pedagógicos del aula, de la escuela y del sistema educativo: un aporte de la investigación cualitativa a la educación costarricense*. Volúmen 5, Número extraordinario. En: <http://revista.inie.ucr.ac.cr>, Instituto de Investigación en Educación. Universidad de Costa Rica.
- Código de la Niñez y la Adolescencia*. (1998). Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2005. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Serie Seminarios y Conferencias: Santiago de Chile.
- Constitución Política de la República de Costa Rica*. (2003). Editorial Investigaciones Jurídicas. S.A.: San José.
- Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). *Desarrollo Humano Adolescente*. En: <http://www.sexualidadjoven.cl/>
- Foucault, Michel. (1999). “Los cuerpos dóciles” En: *Vigilar y castigar*. Siglo XXI editores: México.
- Gamboa, Yeymer. (2005). “Crecimiento económico excluye a los pobres”. En: *Semanario Universidad* N.º 1637, 15-21 setiembre.
- García Carrasco, Joaquín. (2001). *Teoría de la comunicación II. Procesos de formación del pensamiento y la acción*. Ediciones Universidad Salamanca: España.
- Gólcher, Raquel. (2004). “Colegios no corrigen fallas de estudiantes”. *La Nación*, 10 de abril. San José, Costa Rica.
- Gólcher, Raquel. (2005). “MEP indaga a 312 maestros por agresión”. En: *La Nación* 13 setiembre p. 5A, San José, Costa Rica.
- Goleman, Daniel. (2003). *La inteligencia emocional; por qué es más importante que el cociente intelectual*. Javier Vergara Editor: México.
- González, Yamileth. (2005). “En pos de la excelencia”. En: *La Nación* 12 de octubre p. 34A, San José, Costa Rica.
- Gutiérrez Rojas, Marisol. 2004. “Educar: un verbo que se conjuga en el paradigma de la afectividad”. En: *Revista electrónica Actualidades investigativas en educación*. Vol. 4, núm. 2, julio-dic. 2004, <http://revista.inie.ucr.ac> Instituto de Investigación en Educación, Universidad de Costa Rica.
- IFAM. (2002). *Los cantones de Costa Rica*. C.D. San José, Costa Rica.
- Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO). (2005). *Percepciones de la ciudadanía costarricense sobre el sistema educativo*. Universidad Nacional, Costa Rica.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE); Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OIE). *Base de datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*. En: <http://www.siteal.iipe-oei.org/>.
- La Nación. (2005). *Editorial*. 17 setiembre p. 31 A, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública. (2005). Departamento de Estadística. En: www.mep.go.cr .
- Ministerio de Educación Pública. (2005). *I Informe de avance de evaluación del sistema educativo a la luz de la política educativa hacia el siglo XXI*. San José, Costa Rica.
- Naciones Unidas. (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. En línea: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=4pl/top-bottom.xsl>
- OEI-Cumbres y conferencias-XV Cumbre, XV Conferencia Iberoamericana de Educación. (2005). *Declaración de Toledo*. En línea: <http://www.siteal.iipe-oei.org/>
- Oficina Internacional del Trabajo, Programa Integral para la Erradicación del Trabajo Infantil...yo no trabajo solo ayudo. (2003). *El trabajo infantil y adolescente doméstico en Costa Rica*. Oficina Internacional del Trabajo. Costa Rica.
- Pérez, Héctor. (2002). *Educación, capital humano y movilidad social en Costa Rica. Un primer análisis*

3. Esta organización aglutina a adolescentes y jóvenes representantes de diversas agrupaciones del país quienes trabajan en el desarrollo de acciones que les ayudan a fortalecer sus capacidades para participar, expresarse y ejercer sus derechos en beneficio de esta población y del desarrollo del país. El Foro nació en el año 2000 y cuenta con el apoyo de la Fundación Paniamor y UNICEF.
4. Agradecemos la colaboración y aportes de las y los adolescentes escolarizados quienes participaron en los talleres de consulta; así como a las y los adolescentes no escolarizados quienes nos concedieron entrevistas para indagar aspectos relacionados con la deserción. Agradecemos también a las y los jóvenes del Foro Adolescente: Lindsay Valerín, Alejandro Díaz, Evelyn Prado y Juan Gabriel Quirós, y a la Coordinadora Técnica del Foro, Marianella Vega; a la y los jóvenes que diseñaron el afiche utilizado para convocar a los talleres: Juliana Barquero, Arturo Peña y Daniel Peraza. A su vez, deseamos manifestar nuestro reconocimiento a todas aquellas personas quienes nos brindaron información y colaboraron en la organización de las actividades realizadas en los colegios, en especial a: Carlos William Elizondo, ex director del Liceo de Curridabat y a la orientadora Yerlín Castillo; Lucy Retana, Alcaldesa de Curridabat; Marta González, encargada de la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Curridabat; Karen Garbanzo, de la Fundación Curridabat; José Sánchez, Director Académico del Colegio Internacional Canadiense; Gilberto Ureña, Director del Colegio Técnico Profesional de Acosta y a Carlos León, Marlen Umaña, Cyndi Briceño y Alejandro Alfaro, docentes de esa institución. Finalmente, agradecemos a Elsie Fallas por su trabajo en las transcripciones de casetes de audio y de vídeo, textos escritos por las y los adolescentes y búsqueda bibliográfica.

de los datos del censo de 2000. Ponencia presentada al Simposio Costa Rica a la luz del Censo del 2000, realizado en agosto de 2002. Versión en Adobe Acrobat www.inec.go.cr.

Piedra, Nancy. (2000). "Identidad juvenil: ¿Opción de cambio en las relaciones identitarias actuales?" En: González, A. Gabriela (*et al.*). *Ensayos de juventud*. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2004). *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano y Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación. San José. Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2005). *Décimo primero Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano y Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación. San José. Costa Rica.

Programa Estado de la Nación y UNICEF. (2005). *Panorama de la Infancia en Costa Rica*. Costa Rica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1998). *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. PNUD/TMEditores: Colombia.

Sojo, Carlos. (2005). "Adolescencia hoy: perspectivas para el ejercicio de su ciudadanía". *Conferencia inaugural IV Simposio Universitario: Construcción de la esperanza colectiva adolescente, Octubre 2005*. Universidad de Costa Rica.

Tudesco, Juan Carlos; Néstor, López. (2002). "Desafíos a la educación secundaria en América Latina". En: *Revista de la CEPAL*. N.º 76, abril.

Tünnermann Berhein, Carlos y Francisco López Segrera. (2000). *La educación en el horizonte del siglo XXI*. IESALC/UNESCO: Caracas.

UNICEF. (2003). *IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*. UNICEF; Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica.

ANEXO 1: Proceso y metodología del trabajo desarrollado

El objetivo principal de este trabajo ha sido indagar sobre la vivencia y la opinión que tienen las y los adolescentes acerca de derechos, necesidades, expectativas e intereses con respecto a la educación, mediante sus discursos y otras formas de expresión.

Para alcanzar este propósito, se decidió incorporar, desde el inicio del trabajo la mirada adolescente en reuniones de consulta, el diseño y la ejecución de los talleres, y algunas reflexiones finales con carácter de evaluación; es así como el apoyo brindado por integrantes del Foro Adolescente³ fue de gran valor para este análisis. Las investigadoras asumimos la gestión de facilitadoras de un proceso de trabajo que buscó abrir espacios de reflexión en todo momento enriquecidos y fortalecidos por la presencia de adolescentes⁴.

Como población de interés, se definió considerar, para este informe, a adolescentes entre los 12 y 15 años de edad. Dicho grupo fue seleccionado por considerarse estratégico en tanto reúne las siguientes cualidades:

- Es un grupo que se caracteriza por vivir la experiencia del "puente roto", que se refiere a la transición entre la escuela y el colegio, lo cual implica pasar de una

lógica a otra, para lo cual se requiere de un proceso de adaptación que no siempre es exitoso en todos los casos.

- Es un grupo etario clave en tanto presenta los porcentajes de repitencia y deserción escolar más altos en el nivel nacional; muchos y muchas son los que ingresan, pero pocos son los que logran terminar el año lectivo, con lo que se acentúa el problema de desgranamiento⁵ que no se ha logrado revertir de forma significativa en la secundaria, ya que solo tres de cada 10 personas que ingresan al colegio logran terminar el año lectivo satisfactoriamente (UNICEF, 2003).
- Es un grupo que por razones de edad cuenta aún con criterios poco claros e indefinidos acerca de lo que desea realizar en un futuro mediano o a largo plazo (proyecto de vida, por ejemplo); sin embargo, en general es una población convencida de que permanecer en las aulas es su principal tarea. Estar fuera del colegio, según lo expresaron, no tiene sentido pues “*no hay mucho que hacer*”, lo que hay son trabajos mal remunerados y malos tratos por parte de sus jefes/as producto de su edad e inexperience; y el estado de “*vagancia*” les hace más vulnerables a las estigmatizaciones, situaciones de riesgo como las drogas, la violencia, y los sentimientos de inseguridad, entre otras razones.
- Es un grupo que se encuentra atravesando procesos de construcción identitaria, delimitación de intereses y definición de espacios de participación, lo que hace que el impacto de políticas públicas con metas claras para disminuir la tasa de deserción escolar, faltantes de la educación primaria y mejorar la calidad de la educación pueda tener un efecto social e individual considerable en los ámbitos económico y social. Con ello se puede ayudar a revertir los procesos de pobreza que por falta de

educación se generan (como señalan los informes de CEPAL y de UNESCO: se necesita “invertir mejor para invertir más” (2005).

Delimitado el grupo de edad, se consideró importante contar con testimonios de adolescentes del sector urbano y del rural. En el sector urbano se seleccionó el distrito de Curridabat, en donde el 93% de su población es urbana, a su vez cuenta con una concentración de población joven significativa y diversidad en cuanto a sectores socioeconómicos. Una vez definido el cantón, se consideraron dos colegios para trabajar: uno público y otro privado. El colegio público seleccionado fue el Liceo de Curridabat, que cuenta con 1230 estudiantes (865 cursan tercer ciclo), y el privado fue el Colegio Internacional Canadiense, que tiene una población total de 134 estudiantes (79 de los cuales conforman el tercer ciclo). Por otro lado, el cantón rural elegido fue el de Acosta, que cuenta con un 78% de población rural; en este caso se seleccionó el Colegio Técnico Profesional de Acosta que tiene 1506 estudiantes (932 se encuentran en el tercer ciclo), procedentes de todos los distritos: San Ignacio, Guaitil, Cangrejal y Sabanillas.

Inicialmente se consideró realizar cuatro talleres: dos en colegios urbanos, uno público y otro privado, un tercer taller en zona rural para convocar tanto a la población escolarizada como no escolarizada, y un cuarto taller en la zona urbana para adolescentes quienes habían abandonado la educación formal. En el caso de los y las adolescentes no escolarizados no fue posible incorporarlos(as) en los talleres, pues la propuesta de dialogar en torno de la educación no fue bien recibida; las razones aducidas fueron, entre otras, desinterés por el tema, temor a que les dieran una charla (por lo que se deduce moralizante y de regaño), incomodidad por el encuentro con excompañeros(as) que sí continuaban en el colegio, preocupación porque lo expresado fuera transmitido a

5. El desgranamiento hace referencia a la población escolar que al ingresar al primer grado de primaria o secundaria, en un mismo año abandona el sistema educativo, sea por reprobación, aplazamiento o deserción escolar (UNICEF: 2003).

las autoridades del colegio. Esto obligó a un cambio en el tipo de acercamiento: se optó, entonces, por entrevistas personales y grupales. La entrevista colectiva se realizó en la comunidad de Acosta y las individuales en distintas comunidades urbanas del Área Metropolitana de San José, en total fueron 11. Sin embargo, la resistencia para asistir a estos encuentros también fue notoria.

El número y la población final de los talleres son los siguientes:

- dos talleres en colegios urbanos: Colegio Internacional Canadiense (privado): 27 participantes; Liceo de Curridabat (público): 34 estudiantes;
- un taller en colegio rural: Colegio Técnico Profesional de Acosta (público): 24 asistentes;
- participaron en las actividades: en la modalidad de taller 85 personas escolarizadas, en entrevistas 15 personas no escolarizadas. Total de participantes: 99 personas.

Reflexiones Sección II

Tanto el análisis académico de la educación costarricense como la mirada adolescente sobre la misma coinciden en encontrar al sistema educativo en un estado crítico, especialmente el mundo de la educación secundaria.

En ese contexto, es claro que ampliar la cobertura de la educación secundaria, para hacerla accesible a la mayoría, no es simplemente ofrecer más de lo mismo. Se requiere una reforma para enfrentar el desafío de educar adolescentes de muy diversos antecedentes económicos, sociales y culturales, con muy distintos intereses. De

igual manera, se requiere mayor diversidad curricular para responder a la variedad de necesidades de los distintos grupos y los muy distintos escenarios que probablemente surjan en el futuro próximo ante el giro hacia las sociedades del conocimiento.

El ejercicio de costeo de la universalización de la educación secundaria muestra que, condición *sine qua non*, el logro de estas elevadas tasas requiere acompañarse de un incremento de la inversión educativa y de correlativas mejoras en la productividad nacional y en la estructura tributaria.



SECCIÓN III

**La institucionalidad en materia
de niñez y adolescencia**

6



**El proceso de reforma
institucional del PANI
2003-2005**

Antecedentes y consolidación de un proceso

Antecedentes

La institucionalidad pública en Costa Rica se ha quedado rezagada en áreas sensibles como el sector social institucional. En el caso de la población menor de edad y a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas, y de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, el Patronato Nacional de la Infancia está obligado a enfrentarse a una nueva realidad tanto conceptual como jurídica en su accionar, promoviendo y garantizando el cumplimiento de los derechos de toda la población menor de edad, desde una perspectiva de desarrollo integral, basado en los principios de los derechos humanos. Ya no basta con ser una institución asistencial de niños y niñas desamparados(as) y con problemas sociales crónicos, sino que debe preocuparse por toda la población menor de edad. Se enfrenta así a la necesidad de superar el enfoque de la situación irregular y viabilizar la protección integral de esta población, en el marco de los derechos humanos.

El PANI, obligado a cumplir los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño(a) y en virtud del principio del interés superior del niño(a), toma diferentes iniciativas para las transformaciones institucionales requeridas y para la búsqueda de una oportuna asignación de recursos que aseguren el desarrollo integral de estas personas y permitan desarrollar las nuevas tareas.

A este elemento se suman disparidades sociales que avanzan, una pobreza que no disminuye y crecimiento de

la población menor de edad, producto del aumento de inmigrantes a nuestro país, que llega con rezagos y se inserta bajo condiciones precarias, generando, como efecto multiplicador, el crecimiento en la cantidad de problemas sociales y la acentuación en la amenaza y la violación de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

Lo anteriormente planteado, genera la necesidad de realizar cambios institucionales, que se concretan e inician con una serie de documentos y propuestas de proyectos de reforma institucional promovidos en varias ocasiones por el PANI con la finalidad de fortalecer su quehacer institucional. Todos los estudios realizados hasta la fecha coinciden en la mayoría de sus planteamientos acerca de la problemática que enfrenta la Institución:

- a) Lentitud en la adopción del enfoque de protección integral de la niñez y la adolescencia.
- b) Inadecuada gestión institucional producto de una estructura desfasada con respecto al marco jurídico.
- c) Recursos humanos insuficientes para la atención de la demanda y carentes de una adecuada capacitación.
- d) Enfoque de gestión centralizada y desarticulada entre sus gerencias y las recientes coordinaciones regionales y sus oficinas locales.
- e) Sistemas de información obsoletos e incompletos sobre las poblaciones meta y sobre el quehacer institucional.

- f) Deficiencias en la capacidad de análisis de la situación de la niñez, la adolescencia y las familias.
- g) Insuficiencia de recursos financieros.
- h) Incapacidad en la gestión institucional para producir los cambios necesarios.
- i) Necesidad de mantener y fortalecer el liderazgo político del Patronato Nacional de la Infancia para el ejercicio de la rectoría que la CONSTITUCIÓN POLÍTICA y su Ley Orgánica, de 1996, le asigna. A partir de este momento y con la ratificación de la Convención en 1990, el PANI inicia una serie de iniciativas de reforma a lo interno y a lo externo, con la finalidad de cumplir con el nuevo paradigma que se le ha encomendando.

El proceso de reforma institucional se gesta en un contexto, interno y externo, que demanda cambios urgentes. Esto es importante en el caso de una institución como el Patronato Nacional de la Infancia, que cuenta con una trayectoria de 75 años desde su creación en 1930. En 1949, la Asamblea Nacional Constituyente, le confirió al PANI, por medio del artículo 55 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA, su autonomía como institución del Estado costarricense.

La ratificación por parte de Costa Rica de la Convención sobre los Derechos del Niño(a) en 1990, genera un efecto multiplicador en la legislación costarricense. En 1996, se aprueba la reforma a la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, donde se establecen la Presidencia Ejecutiva, las Gerencias Administrativa y Técnica, así como nuevas atribuciones, funciones y alcances para la institución incluyendo el rol rector.

Posteriormente, la Institución, participa en la elaboración del Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual se aprueba como ley en 1998. El Código da la

pauta para iniciar un proceso de reforma jurídica que incluyó, la modificación de otras leyes: Ley de Adopciones (1995), Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1995), Ley Contra la Violencia Doméstica (1996), Ley de Justicia Penal Juvenil (1996), nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996); Ley General de Protección a la Madre Adolescente (1997); Código de la Niñez y de la Adolescencia (1998); Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad (1999) y Ley de Paternidad Responsable (2001). El PANI se enfrenta así a un nuevo marco normativo y a la necesidad de asumir nuevas responsabilidades, mediante la suscripción de los Convenios de La Haya sobre Adopción Internacional y sobre Secuestro Internacional.

Los primeros intentos

La fuerte presión nacional e internacional por la situación que afecta a la niñez y la adolescencia, en los años 1998-2002, inicia un proceso de transformaciones importantes de la acción estatal en esta materia. Para este caso, el rol del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, de las universidades públicas, especialmente de la Universidad de Costa Rica (UCR) y de organizaciones ligadas a la defensa, garantía y apoyo a la niñez y la adolescencia costarricense resulta de primer orden.

En materia de reforma institucional, en el PANI hubo, en los últimos años, varias propuestas, todas promoviendo una transformación institucional pero con alcances limitados, debido a la carencia de condiciones aptas para promover la adopción y la ejecución de éstas. Temas críticos no resueltos han sido los insuficientes recursos financieros y humanos, al menos inicialmente, para llevar algunas de las medidas sustantivas que, a su vez, movilicen apoyos sociales, políticos e institucionales posteriores. Este punto de los recursos coloca a la reforma institucional

del PANI en la corriente principal de la reforma fiscal y de los apoyos políticos necesarios para dar el salto cualitativo para la protección integral de la población menor de edad. Además, el nuevo rol de la rectoría para la infancia y la adolescencia en su conjunto, requiere de una institución fuerte y con credibilidad en el país.

El problema ha sido cómo poner en marcha aspectos claves que, a su vez, generen otros cambios. En este sentido, la gestión político institucional ha encontrado limitaciones y escasos alcances con las primeras propuestas de reforma, no por falta de ideas y sustento en cuanto a qué hacer, sino por debilidades en los apoyos y en el cómo hacerlo.

A continuación se puede apreciar una síntesis de algunos antecedentes generales e insumos que contextualizan el proceso de reforma institucional del PANI que, finalmente, inicia en el 2004, entre los cuales se destacan propuestas e intentos de reforma impulsados desde mediados de los años noventa y hasta el año 2002, que tienen como puntos en común el interés de ejecutar modificaciones sustantivas en la gestión institucional. La propuesta del año 2004 es la que logra despegar, al ser aprobada por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y a la que nos referiremos en detalle más adelante.

Cuadro 1

Costa Rica: Alcances de las reformas propuestas

1997	2002	2002	2004-2005
Modernización institucional; PANI	Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral; PANI, con apoyo de UNICEF y PNUD	La impostergable transformación del PANI; Junta de Notables	Reforma institucional del PANI; PANI con apoyo de UNICEF
Se adoptan medidas parciales por la nueva Ley Orgánica	No se adoptan medidas pero se incorporan algunos elementos en la propuesta de la Junta de Notables	Se adoptan algunas recomendaciones	Aprobada por MIDEPLAN en junio 2004 y en proceso de ejecución

FUENTE: EDNA IV, 2003 y actualización al 2006.



Descripción de la propuesta aprobada por MIDEPLAN

La propuesta de reforma institucional

En el contexto de los compromisos internacionales y nacionales, de la evidente complejidad y problemática de la niñez y de la adolescencia que enfrenta el país y de la indispensable transformación del PANI, se proponen, en el proyecto de reforma institucional, un conjunto de acciones estratégicas basadas en la situación actual y la situación deseada.

La reforma institucional busca trascender el enfoque de la situación irregular y organiza sus acciones alrededor del paradigma de la protección integral con enfoque de derechos, lo cual permite que las respuestas institucionales puedan ser oportunas, y adecuadas para cada caso, con comunicación y colaboración entre los diferentes actores. En el campo de la protección integral de los derechos, son evidentes las dificultades para establecer criterios, métodos e instrumentos adecuados para identificar factores de riesgo; también, frente a violaciones severas de derechos, hay ausencia de mecanismos que aseguren la protección especial. Igualmente es notoria la falta de regulación, supervisión y monitoreo a las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios en el campo de la protección, por encargo del PANI, las cuales han operado sin criterios y orientaciones claras¹.

En consecuencia, el PANI no ha podido garantizar efectivamente sus funciones en el campo de la protección integral y también ha visto limitado su papel en el ejercicio de la rectoría y conducción de políticas, lo cual debería permitir una definición de las prioridades políticas en el tema de niñez y adolescencia y en un marco de operación para

ejecutar, eficientemente, sus acciones en dos campos: la promoción y prevención, y la atención y protección especial.

Para lograr los objetivos y las metas planteados en la reforma institucional, es importante que se logren desarrollar cambios dentro de la cultura organizacional, pensar en una nueva filosofía que forme parte de la estrategia y permita orientarse hacia los resultados y hacia la calidad de los servicios. El cambio cultural debe considerar, también, la creación de un conjunto de métodos y nuevos procedimientos dentro del PANI que permitan salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y la veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia de las operaciones, estimular la observación de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de los objetivos de las metas programados; todo bajo el concepto de una administración activa y al servicio de las tareas sustantivas.

Asimismo, la propuesta estratégica de reforma institucional trabaja e instrumenta el capital humano, pensando en éste como un valor trascendental de la Institución. La sostenibilidad del proceso depende del talento humano, quien debe reconocer y validar la condición de cambio permanente.

El punto de partida es la definición de una nueva misión y visión para la Institución, con la incorporación de nuevos valores y conductas.

Se plantea una nueva **misión** la cual es la razón de ser de la Institución, su propósito:

“El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora en políticas de niñez y adolescencia, ejecutora de planes, programas y proyectos orientados a promover y garantizar los derechos y el desarrollo integral de las personas menores de edad y sus familias, en el marco de la doctrina de protección integral, con la participación de las instituciones del Estado y demás actores sociales”.

1. Confróntese: Presidencia de la República. *Propuesta de la Junta de Notables*. Abril 2002, pág. 16.

La **visión**, como imagen del futuro deseado por la Institución, plantea:

“El Patronato Nacional de la Infancia como institución rectora ejerce el liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de niñez y adolescencia, articulando y facilitando la participación de los diferentes actores sociales, para lograr una nueva cultura jurídica y social que entienda a las personas menores de edad como sujetos sociales de derechos. Lo realiza como institución moderna, eficiente y eficaz, gerenciando recursos, con funcionarios idóneos y comprometidos, en ambientes adecuados, con tecnología e infraestructura apta, para brindar un servicio de calidad”. (PANI, 2004. *Propuesta de Reforma Institucional*).

En síntesis, el objetivo general de la reforma institucional implica:

“Garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes para su desarrollo integral, a través de su misión como institución rectora, con una organización adecuada, un modelo de desarrollo integral, recursos humanos idóneos, ambientes de trabajo apropiados a las necesidades técnicas y administrativas y con tecnologías y sistemas de información que apoyan la gestión y la toma de decisiones”. (PANI, 2004. *Propuesta de Reforma Institucional*).

El cambio de paradigma del enfoque de la situación irregular al enfoque de derechos y la atención integral de la niñez y la adolescencia, debe perfilarse en la nueva estructura organizativa, sobre todo lo que corresponde a la organización de la Gerencia Técnica y al fortalecimiento de las Oficinas Regionales y Locales. Desde el año 1997, el PANI realiza esfuerzos para fortalecer el nivel técnico desconcentrado y abrir nuevas oficinas locales, esfuerzos que se han realizado parcialmente y que

deben ser replanteados a partir de esta nueva propuesta, incorporando criterios de demanda, cobertura de los servicios, problemática, ubicación espacial y otros elementos que deben revisarse para la creación de nuevas Oficinas Locales.

El trabajo de la reforma institucional se concibe como un proceso complejo que involucra:

- a) Una idea clara y actualizada del entorno para conocer las necesidades reales de la población y de otros actores claves para la Institución.
- b) Una “visión” nueva y convincente de hacia dónde debe dirigirse la Institución.
- c) Una construcción conjunta, con los colaboradores internos y externos, de la “misión” (razón de ser) y los valores que sustentarán el quehacer institucional así como los objetivos y las metas por alcanzar.
- d) Una propuesta de “estrategia de reforma” para la consecución de resultados así como para orientar los procesos de cambio e iniciar su implementación.
- e) La necesidad de capacitar y facultar al personal brindando herramientas y la autoridad necesaria para producir los bienes o los servicios dirigidos a satisfacer las necesidades de los niños, las niñas y adolescentes.

Las necesidades, demandas, contradicciones y desafíos que enfrenta el PANI son multidimensionales y multicausales. Esto implica que la Institución, como generadora de servicios sociales, debe tener claro que su misión está asociada al manejo de la complejidad, pues los problemas y los desafíos son múltiples. Como primer paso y necesidad institucional se debe propiciar un ambiente de reflexión

y de construcción de nuevos procesos de trabajo, con una amplia participación de sus funcionarios y funcionarias.

El PANI inicia su proceso formal de reforma institucional en junio de 2004, con la aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, instancia que reconoce la propuesta como técnicamente adecuada y estratégicamente fundamentada en un cambio integral de la Institución. Después de varios intentos fallidos e iniciativas abortadas, la Institución entra en un proceso de cambio, primero de manera tímida frente a la incredulidad y escepticismo de una parte significativa del personal. Posteriormente, y enfrentando un clima organizacional difícil, por la escasez de recursos para manejar una reforma global, la Institución y sus funcionarios(as), poco a poco se van sumando a nuevas iniciativas y a la aceptación de enfrentar la demanda y la problemática específica de la Institución, al combinar nuevas propuestas y buscando la innovación en diferentes ámbitos.

Por su parte, algunos factores internos aceleran la urgente necesidad de iniciar cambios: nuevos problemas de la niñez y la adolescencia frente a respuestas institucionales inadecuadas, un nuevo marco legal, la necesidad de un cambio en la imagen institucional, la adecuación del modelo de atención a la Doctrina de la Protección Integral, la insuficiente capacidad gerencial para atender prioridades y la necesidad del ejercicio de la rectoría.

En este contexto, la reforma tiene el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes para su desarrollo integral mediante *“una institución rectora, un nuevo modelo de intervención, una nueva plataforma de servicios, una organización adecuada, el recurso humano idóneo, ambientes de trabajo apropiados y tecnologías y sistemas de información que apoyan la gestión y la toma de decisiones”*².

La tradicional estructura organizativa del PANI se ha caracterizado por

líneas jerárquicas rígidas, una división del trabajo que refuerza el control del mando en los niveles superiores y una estructura centralista que origina la existencia de muchos niveles, en perjuicio de la propia capacidad de respuesta de la Institución. La estructura organizativa que se propone en el marco de la reforma es más horizontal y flexible. Elimina las rigideces de la jerarquía tradicional y busca agilidad en la toma de decisiones, una mayor cercanía entre el nivel superior decisorio y el nivel de ejecución u operativo. Se propone, con esta estructura, identificar mejor las responsabilidades de las diferentes unidades, provocar que las personas encargadas se preocupen más por el rendimiento de las actuaciones y el beneficio de la gestión de la Institución.

La nueva estructura pretende reflejar un equilibrio entre el apoyo logístico y las funciones sustantivas de manera que la nueva asignación de recursos permita fortalecer aquellas áreas de trabajo que son estratégicas e imprescindibles para la población menor de edad. De igual forma, la proporcionalidad debe quedar evidenciada entre la sede central, las regiones y las oficinas locales, con el propósito de que toda la población meta tenga acceso a los servicios que brinda el Patronato Nacional de la Infancia, buscando la calidad y la eficiencia.

Tanto en el área administrativa financiera de la Institución como en el área técnica, se promueve la desconcentración y al traslado de competencias a las regiones y oficinas locales, de manera que asuman el papel protagónico que les corresponde en el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. Lo anterior resulta vital para garantizar el uso racional de los recursos públicos, avanzar decididamente hacia la simplificación de trámites y promover una verdadera cultura de servicio público fundamentada en la orientación al usuario. Asimismo, constituye la base para sentar responsabilidades en cada proceso de trabajo sustantivo de

2. Patronato Nacional de la Infancia. 2004. *Propuesta de Reforma Institucional*. San José, Costa Rica.

la Institución y desarrollar una plataforma sólida de servicios, con criterios de evaluación, seguimiento y control.

En su estructura básica, el documento de reforma institucional presentado a MIDEPLAN, cuenta con los siguientes elementos:

Cuadro 2

Costa Rica: Propuesta de reforma institucional Patronato Nacional de la Infancia

Componentes	Contenido
Diagnóstico organizativo	Analiza las condiciones y las tendencias del contexto y del PANI en relación con: aspectos legales, estructurales y funcionales, recursos humanos, recursos financieros y ambientes de trabajo.
Estrategia para la Reforma	Recoge los objetivos y los ejes estratégicos para organizar el proceso de Reforma Institucional y su implementación.
Estructura organizativa	Expone los cambios en la estructura en el ámbito político, técnico-operativo y técnico desconcentrado.
Estructura presupuestaria y presupuesto	Presenta una estimación de los recursos presupuestarios necesarios para sustentar el Proceso de Reforma.

FUENTE: PANI, 2004. Propuesta de reforma institucional.

El punto de partida corresponde a un enfoque sistémico, con visión estratégica, que incluye los procesos sustantivos de la Institución, la población a la que están dirigidas las acciones y los servicios, el recurso humano con que cuenta la organización y una estructura administrativo financiera que sustenta la entrega de los servicios.

El enfoque de derechos se convierte en brújula y orientación de la propuesta de reforma para desarrollar una práctica institucional que refleje y sea coherente con dicho paradigma y con el marco normativo interno, modificado a la luz de la Convención de los Derechos del Niño.

El tema central fue conciliar una reforma institucional con resultados en el mediano y largo plazo –por abordar aspectos estructurales–, pero considerando respuestas de corto plazo, por tratarse de una Institución de alta visibilización que, a su vez, debe ganar legitimidad y apoyo social.

Ejes estratégicos

La reforma institucional en su propuesta estratégica, plantea los siguientes ejes estratégicos:

1. Un modelo de protección integral para toda la población menor de edad.

El **eje del modelo de desarrollo integral** se fundamenta en el desarrollo integral de los niños, las niñas y adolescentes, para impulsar procesos de trabajo profesional y científico, con políticas específicas, normas técnicas y protocolos que, una vez formulados, serán la base principal de referencia para programar y ejecutar el trabajo del PANI, tanto desde la función rectora, como desde la oferta de servicios para la población infantil y adolescente.

2. El impulso de una nueva estructura organizativa, moderna, dinámica, flexible y con capacidad de respuesta cuantitativa y cualitativa y adecuada a las exigencias del entorno.

El eje de **organización y estructura**, fundamentado en el modelo de desarrollo integral y adaptado al nuevo rol del PANI como rector, normador, contralor, ejecutor y facilitador, incluye la definición de su estructura orgánica de acuerdo con las necesidades institucionales, el reordenamiento de sus niveles organizacionales, la ubicación de nuevas competencias y funciones, necesarias para mejorar la eficiencia de los servicios y la calidad de los procesos de toma de decisiones, tanto en las áreas administrativas como en las sustantivas y técnicas. Este eje debe tomar también en cuenta, además de su estructura orgánica, otros componentes tales como: el marco jurídico como punto de partida y escenario donde se circunscriben las acciones institucionales, el papel del Patronato con políticas y rectoría que debe consolidar como Institución, la administración y el control en la medida en que deben incorporarse mecanismos internos que permitan ordenar el área administrativa-financiera, ejercer el control general y la rendición de cuentas de los diversos procesos administrativos y sustantivos o técnicos y, por último, la propuesta de este eje busca romper la estructura centralista y jerárquica que ha venido operando, con el propósito de fortalecer la regionalización y la desconcentración de funciones y servicios.

3. Un proceso de fortalecimiento y desarrollo del recurso humano institucional con competencias estratégicas, técnicas y operacionales de “nuevo

tipo”, orientadas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

El eje de **recursos humanos** constituye el insumo fundamental para el cambio institucional, entendiendo la necesidad de renovar, sensibilizar y capacitar al personal en los nuevos roles críticos del PANI. La capacitación y desarrollo del personal deben ser garantes de la flexibilidad y la adaptabilidad necesarias para el cambio institucional. En el contexto de la Institución, se hace necesario que el área de recursos humanos sea repensada para construir una plataforma de Recursos Humanos que se convierta en instrumento generador del capital humano, con el objeto de buscar una productividad sostenida.

4. El desarrollo e impulso de ambientes de trabajo caracterizados por un fortalecimiento institucional para una nueva gestión estratégica, técnica y operacional.

El eje de **ambientes de trabajo** está constituido por el componente de infraestructura y equipamiento y el componente de tecnologías de información.

La propuesta toma en cuenta la infraestructura y el equipamiento para determinar las necesidades institucionales y elaborar un plan de mejoramiento de plantas físicas en los niveles central, regional y local. Paralelamente, busca impulsar una estrategia de tecnologías de información que dote al PANI de la capacidad, no solo para incorporar sistemas integrados de información en el área técnica y en el área de administración y finanzas sino para apoyar la adquisición de tecnologías que permitan fortalecer la comunicación interna de los diferentes niveles, además, facilitar y flexibilizar los procesos administrativos.

La propuesta de reforma institucional aprobada

En el presente apartado se desarrollan ideas centrales del documento de reforma institucional aprobado por MIDEPLAN en junio de 2004, que marcaron pautas importantes para el accionar institucional durante los siguientes meses. Algunas de estas ideas han sido traducidas a la práctica y otras forman parte aún de directrices que deben de ser incorporadas en la nueva cultura organizacional para ser traducidas en nuevas formas de intervención social. Destaca la importancia de un nuevo modelo de atención para la población menor de edad; el apoyo a la desconcentración de servicios y el fortalecimiento del nivel regional y local; la nueva plataforma de servicios para las oficinas locales, y el proceso de participación e involucramiento de los funcionarios y las funcionarias durante el proceso de reforma.

El nuevo modelo de protección integral

Uno de los retos más importantes que enfrenta el PANI y su gestión institucional especialmente en su relación con la población meta, consiste en garantizar el ejercicio y tutela de los derechos, construir la equidad y eliminar cualquier obstáculo que impida el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia del país³.

En este sentido, el modelo de protección integral de la niñez y de la adolescencia lleva implícito un marco conceptual, con alto contenido filosófico e ideológico del desarrollo humano. Este eje, básico en el proceso de reforma, debe permitir orientar procesos de trabajo profesional y científico, con políticas específicas, normas técnicas y protocolos que afecten, a su vez, la oferta de los servicios del Patronato Nacional de la Infancia.

El PANI asume un nuevo marco referencial, pero con ello una posición ideológica, filosófica y conceptual que implica la transición paradigmática de la Doctrina de la Situación Irregular, a la Doctrina de la Protección Integral, proceso que viene experimentando la Institución hace varios años, por la intensa producción de normativa, a partir de los principios de la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Ley Orgánica del PANI (1996), y el Código de la Niñez y Adolescencia (1998), solo por mencionar algunas referencias inmediatas.

Este proceso, conocido como el paso de la asistencia social a la universalidad de los derechos, retoma el eje de que la persona menor de edad es un sujeto pleno de derecho; concepto que se estructura con base en tres enfoques: enfoque de los derechos del niño, niña y adolescente, enfoque humanista y enfoque de desarrollo humano integral⁴.

Asumir el enfoque de derechos del niño, niña y adolescente, en primera instancia significa asumir los principios que establece la Convención de los Derechos del Niño(a), así como cumplir los compromisos que adquirió el Estado costarricense al ratificar dicha norma internacional: incrementar sus esfuerzos por cumplir, defender, garantizar y proteger los derechos de la población menor de dieciocho años.

El enfoque obliga, en el ámbito de los derechos individuales y de las relaciones interpersonales, a tomar en cuenta todas las condiciones personales del niño, niña y adolescente y todos los detalles de las circunstancias particulares que le rodean, lo que debe entenderse a la luz de las características y requerimientos integrales, de la etapa de desarrollo que atraviesa (Grillo y Treguear, 2001).

El enfoque humanista, “*fundamentado en corrientes como el existencialismo, la fenomenología, el humanismo y diversas teorías psicológicas y educativas, particularmente las que enfatizan*

3. Cfr. Presidencia de la República, Junta de Notables. **La impostergable transformación del PANI**. Propuesta de la Junta de Notables. San José, abril 2002. Pp.15 y ss.

4. Cfr. PANI. Enero 2006. **Modelo de protección integral de niños, niñas y adolescentes**. Marco referencial. Gerencia Técnica.

los valores y las diferencias individuales” (Maslow, Rogers, y Frankl, citados en PANI, 2006. Marco Referencial Modelo de Protección Integral), focaliza su atención en la persona como una totalidad y en su situación y perspectivas.

El enfoque de desarrollo humano integral permite considerar, de manera específica y particular, que esta etapa de la vida del ser humano implica un proceso especialmente dinámico y complejo, de continuos cambios, que confluyen de manera integral e integrada, en las posibilidades del desarrollo de su potencial y en las posibilidades de participación, incluso ciudadana.

En el marco de la reforma institucional, el nuevo modelo de protección integral, modifica la prestación de los servicios sustantivos y considera la participación de otras instituciones del Estado y de representantes de la sociedad civil organizada. En este sentido, la determinación de avances en la configuración de un nuevo modelo de intervención, que supere el tradicional asistencialismo y casuística en la atención y prestación de servicios por parte del PANI, con casi dos años de iniciado el proyecto de reforma institucional, resulta bastante prematura. No obstante, es posible reconocer una serie de avances importantes relacionados con el inicio de un proceso de sensibilización, análisis, discusión, validación y, fundamentalmente, construcción colectiva en torno al proceso mismo de reforma institucional y directamente vinculado con el modelo de protección integral.

La construcción conjunta de un nuevo paradigma constituye un salto significativo en la concepción y trabajo tradicional desarrollado por el PANI. Se puede afirmar que la Institución, con el proceso recién iniciado, ha comenzado a dar pasos firmes en su camino hacia una transformación imposterable. Es un momento clave de inflexión de los procesos estratégicos sustantivos, institucionales, administrativos y logísticos.

En este sentido, resulta claro que cualquier valoración relativa a la configuración

de un nuevo modelo de intervención, que supere el enfoque tradicional del PANI, es todavía muy preliminar. Lo que sí se puede afirmar es que entre los logros significativos del proyecto de reforma institucional, por lo menos conceptualmente, se ha determinado un conjunto de acciones importantes que evidencia la voluntad y compromiso institucional en dirección a un cambio cualitativo gradual en el modelo de protección integral.

No obstante, uno de los retos y desafíos más significativos que enfrenta la institución, consiste, precisamente, en incidir sobre la cultura organizacional tradicional prevaleciente y, de manera particular, en los funcionarios y las funcionarias de todos los niveles organizacionales, especialmente a aquellos directamente vinculados con los servicios estratégicos que se prestan a los niños, las niñas y adolescentes del país.

Es fundamental que el proceso sea acompañado de un activo compromiso de la gerencia técnica y de la gerencia de administración, que permitan transformar y articular lo conceptual y lo técnico operacional con la atención y la prestación de servicios hacia los niños, las niñas y adolescentes del país.

En este contexto, las consultorías externas contratadas⁵ muestran un proceso creciente de fortalecimiento institucional con una relativa participación y asistencia de los funcionarios y las funcionarias involucrados, especialmente en lo relacionado directamente con la construcción de los diversos protocolos que requiere el PANI en el marco del nuevo Modelo de protección integral.

En síntesis, se puede afirmar que el paso de la casuística y asistencialismo en la gestión institucional del PANI, todavía seguirá como una constante en la acción de los funcionarios y las funcionarias en la atención y la prestación de los servicios. El avance logrado respecto a la formulación de un modelo y de los respectivos protocolos, instrumentos y mecanismos

5. Cfr. UCR-CICAP, I y II Informe de Avance. **Consultoría para el fortalecimiento organizacional y funcional conforme a la última reforma institucional del PANI**”. Setiembre, 2005.

de acción institucional debe tener una gradual influencia en los procesos organizacionales, especialmente en lo relacionado con la nueva plataforma de servicios. Un nuevo modelo de protección integral de los niños, las niñas y adolescentes, bajo el enfoque de derechos es la tarea sustantiva y eje central de la reforma institucional.

Apoyo a la desconcentración de servicios y fortalecimiento del nivel regional y local

Tradicionalmente, el término desconcentración es entendido como una forma de delegación decisoria limitada de tipo administrativo a niveles inferiores y de representación de poder a unidades gestoras de menor tamaño. Sin embargo, la desconcentración supone descongestionar y hacer más ágil el funcionamiento del nivel central, transfiriendo competencias y servicios a otros niveles regionales y locales.

La delegación de competencias pretende llenar el vacío existente entre los diferentes niveles y busca hacerlo gradual y progresivamente, desde el poder central hacia los niveles locales. Propicia, también, la aparición de un liderazgo emergente y ofrece oportunidades al nivel local y a la comunidad.

Como parte de la reforma institucional, se incorporó el mandato de iniciar procesos de desconcentración, que permitieran el fortalecimiento del nivel regional y local del PANI, de manera que, en forma ordenada y planificada y de acuerdo con los recursos disponibles, se pueda pasar de un modelo eminentemente centralizado, a un modelo de desconcentración por regiones, para lo que se han tomado medidas que van desde la revisión de las jurisdicciones y la ubicación geográfica de las oficinas, hasta promover el mejoramiento de la plataforma de servicios.

En la propuesta de reforma institucional, se considera, también, para dar legitimidad al proceso, fortalecer las oficinas

regionales y locales con recursos humanos, infraestructura y equipamiento, así como dotarlas de un ambiente adecuado, con instalaciones, equipos y mobiliario que permitan la implantación del nuevo modelo organizacional y el mejoramiento de las condiciones para brindar un mejor servicio.

El Estado, para enfrentar el gran reto de resolver los problemas sociales y como parte de su estrategia gubernamental, ha puesto en la agenda nacional los derechos de la niñez y la adolescencia y ha propiciado la apertura de espacios comunales en los municipios y otros entes gubernamentales del sector social. Así, se han creado condiciones para una mejor participación comunal con las llamadas Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares, los cuales fueron regulados en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En este contexto, cobra importancia la propuesta de desconcentración y fortalecimiento de las direcciones regionales y de las oficinas locales del PANI, de manera que puedan reinterpretar y redireccionar estratégicamente los servicios de acuerdo con las condiciones coyunturales y demandas sociales del país. La Institución debe prepararse adecuadamente para dar respuesta, en forma oportuna, a las necesidades que le plantean los niños, las niñas y adolescentes de este país, así como involucrar a otros actores sociales.

Algunas de las acciones que se perfilan en el marco de la desconcentración de servicios técnicos y administrativos son:

- a) Articular el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.
- b) Fortalecer las iniciativas existentes en la zona.
- c) Definir y actuar en el proceso de fortalecimiento de las redes interinstitucionales.
- d) Ampliar la movilización y la participación de otros sectores para la



- promoción y la prevención de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- e) Cumplir con el mandato constitucional sobre la protección integral de los menores de edad.
 - f) Convertir a la Oficina Local en un catalizador de las demandas locales en niñez y adolescencia y visualizarla como una instancia político-administrativa que imprime coherencia y efectividad al sistema local de protección de la niñez y la adolescencia.

Es así como una de las primeras acciones del PANI, en el marco de la reforma institucional, fue la apertura de 13 oficinas locales nuevas y dos direcciones regionales, éstas últimas para homologarlas con la regionalización de MIDEPLAN y sus nueve regiones.

El nivel técnico desconcentrado, se modifica principalmente con la denominación de las regiones por direcciones, asumiendo, en lo fundamental, la regionalización definida por MIDEPLAN de nueve regiones. Al homologarse con dicha regionalización se suman dos regiones, pasando de 7 a 9. Por otra parte, se incluyen 13 nuevas oficinas locales, distribuidas en todo el territorio nacional; esto significa una revisión de las zonas de atracción de las oficinas del nivel desconcentrado y una nueva reubicación geográfica de algunas oficinas locales para mejorar el acceso de la población. Las oficinas locales pasan de 28 a 41 para todo el territorio nacional. A continuación el detalle de las 13 oficinas locales nuevas, según regiones:

Cuadro 3
Costa Rica: PANI, oficinas locales nuevas

Regiones	Apertura enero 2005	Apertura diciembre 2005
Regional San José	San José Este	Aserrí
Regional Alajuela	–	–
Regional Cartago*	Los Santos	La Unión
Regional Heredia	Heredia Sur	–
Regional Pacífico Central	–	Paquera - Orotina
Regional Huetar Norte	Upala	–
Regional Huetar Atlántica	Pococí	–
Regional Brunca	–	Buenos Aires - Coto Brus
Regional Chorotega	Cañas	Nicoya

* Nuevas Oficinas Regionales

FUENTE: PANI, Organigrama Desconcentrado aprobado por MIDEPLAN, diciembre 2004.

Algunos de los resultados inmediatos del apoyo en el nivel desconcentrado son:

- a) Aprobación de la Autoridad Presupuestaria de 95 plazas para concretar el nivel desconcentrado, al permitir la apertura de 13 oficinas locales y 2 direcciones regionales nuevas.
- b) Fortalecimiento de programas de promoción y prevención, atención integral y defensa de los derechos de la población menor de edad costarricense.
- c) Mayor capacidad de respuesta en el nivel local, específicamente en la atención hacia la población menor de edad.
- d) Posibilidad de innovar en las formas de atención e intervención. Para empezar se cuenta con diagnósticos elaborados y sistematizados que no solo permiten direccionar las acciones de las oficinas recién constituidas sino, también, tener elementos para elaborar las políticas nacionales en materia de niñez y adolescencia y redireccionar el quehacer de las oficinas ya existentes.
- e) Cercanía con otros actores sociales para promover la participación social y fortalecer el sistema local de protección.

Nueva plataforma de servicios para las oficinas locales

En el contexto de la reforma institucional, una de las ideas fundamentales se encuentra en la construcción de una nueva plataforma de servicios y en los esfuerzos realizados para implementarla. Es imperativo repensar la forma de ofrecer los servicios en una oficina local y, sobre

todo, con un nuevo paradigma de protección integral. Así, nos encontramos con una propuesta que contempla la atención y la protección de la población menor de edad, la prevención y la promoción y la defensa y garantía de los derechos.

Los principios orientadores de la nueva plataforma de servicios son:

Fortalecimiento de la promoción y la prevención en el nivel regional y local

- a) Identificar y diagnosticar las necesidades sociales con el fin de involucrar a los diferentes actores sociales para desarrollar fuertes programas en derechos de niñez y adolescencia.
- b) Promover una nueva dimensión de la prevención y la promoción, como producto de acciones concertadas con salud, educación, trabajo, cultura y recreación, seguridad y otros.
- c) Incorporar con estrategias viables a los gobiernos locales, comunidades, familias, Juntas de Protección, Comités Tutelares y otros actores.

Cambio en la implementación de los servicios

- a) La plataforma de servicios contempla acciones intransferibles para el PANI (Ley Orgánica y Código de la Niñez y la Adolescencia), en relación con la niñez y la adolescencia. La mayor parte de las funciones y las atribuciones continúa; el cambio está centrado en el “cómo” se brindan los servicios.
- b) La propuesta debe implementarse con ajustes en el camino, que permitan mejorar y garantizar el propósito fundamental del cambio: la calidad del servicio y la protección integral de los niños, las niñas y adolescentes.

Cuadro 4

Costa Rica: PANI, Plataforma de Servicios de la Oficina Local

Promoción y Prevención / Atención y Protección Especial		
Nivel de intervención	Forma de abordaje	Población
Nivel comunitario	<p>Prevención primaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico comunitario. • Activar el Sistema Nacional de Protección Integral desde la base y potencializarlo por medio del trabajo en redes. • Capacitar a Juntas de Protección, Comités Tutelares y Comisarías y población del área de atracción, en la promoción y la prevención de los derechos de la niñez y la adolescencia en la formulación y ejecución de proyectos. • Alianzas estratégicas con instituciones estatales. 	Total del área de atracción
Nivel grupal	<p>Prevención secundaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alianzas estratégicas con instituciones proveedoras de servicios. • Identificar situaciones vulnerables para el trabajo con familias (deserción, trabajo infantil, negligencia). • Modelo de fortalezas para comprometer a la comunidad y otros actores. • Ejecución de proyectos. • Consultoría con metodología grupal. 	Población en riesgo
Nivel individual, familiar, grupal, comunitario	<p>Atención inmediata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individual para emergencias y grupal. <p>Consultoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Y servicios legales específicos. <p>Atención integral:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individual y grupal. <p>Protección especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con familias y separación de la familia (cumplimiento de protocolos de atención ajustados al Modelo de protección integral y alternativas de protección con albergues, hogares sustitutos, ONG, adopciones, otras. 	Población vulnerable

FUENTE: PANI, Oficina de Reforma. Plataforma de Servicios de la Oficina Local.

Cambio de actitud y trabajo en equipo

- Fortalecer una cultura organizacional para que las oficinas locales nuevas puedan innovar en su quehacer.
- Fomentar un trabajo interdisciplinario y de equipo para contribuir con el modelo de protección integral.
- Sensibilizar a funcionarios(as) para lograr un cambio de actitud en la atención de los servicios que brinda la Institución.
- Desarrollar la capacidad de liderazgo y negociación para trabajar en equipo con otros actores sociales.
- Potencializar las medidas de protección para el cumplimiento de los derechos en el nivel comunal, familiar e individual y, con ello, fortalecer la rectoría. Educar a la población sobre el tipo de servicios que brinda la oficina local y los alcances.
- Horarios flexibles de trabajo para cumplir con requerimientos comunales.

Propuesta de plataforma de servicios

La nueva plataforma de servicios, estrechamente vinculada con el modelo de protección integral, contempla al total de la población menor de edad, a la población en riesgo y a la población con los derechos vulnerados. La población menor de edad puede ser atendida según niveles de intervención y formas de abordaje, como se muestra en el cuadro 4.

La nueva plataforma de servicios cuenta con una ruta crítica, cuyos contenidos y definiciones se caracterizan de la siguiente forma:

Cuadro 5

Costa Rica: Fases para la organización de servicios en la Oficina Local

Primera fase: Creación e integración de la Oficina Local
Integración del equipo de trabajo.
Sensibilización y capacitación del equipo de trabajo.
Infraestructura y equipamiento.
Segunda fase: Diagnóstica
Población total y población menor de edad por grupo etario (INEC).
Características socioeconómicas de la zona (INEC e IFAM).
Principales problemas sociales (empleo, servicios de salud, pobreza, drogadicción, callejización y otros). (Ministerio de Salud – EBAIS, ATAP – PANI).
Identificación de factores de riesgo para la población menor de edad.
Identificación de factores protectores de la comunidad.
Mapeo de instituciones públicas y tipo de servicios que brindan para definir funciones y atribuciones.
Identificar redes de apoyo local (Juntas de Protección, Comités Tutelares, Instituciones Públicas, ONG, otras).
Tercera fase: Planeamiento estratégico
Elaboración de un plan estratégico participativo que contemple acciones en el área de promoción, prevención, atención y protección especial (Apoyo de la Oficina de Planificación del PANI con metodologías e instrumentos).
Propuesta de presupuesto y cronograma de ejecución (Apoyo de la Oficina de Planificación del PANI y del Departamento de Presupuesto, con metodologías e instrumentos).
Cuarta fase: Organización y entrega de los servicios
Nivel de intervención: comunitario, atención primaria a toda la población del área de atracción.
Nivel de intervención: grupal, prevención secundaria población en riesgo.
Nivel de intervención: individual y familiar, atención y protección especial población vulnerada.
Quinta fase: Análisis y evaluación de la gestión
Análisis de la problemática atendida desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
Condiciones de la Oficina.
Actualización del diagnóstico comunal y reprogramación de acciones.
Lecciones aprendidas y mejoras a la plataforma de servicio.
FUENTE: PANI. Fortalecimiento del nivel desconcentrado, 2005.

Las 13 nuevas oficinas locales del PANI han llegado a la fase de organización y entrega de los servicios a la población, según la nueva plataforma de servicios. Quedan aún sin responder algunas interrogantes relacionadas con la efectividad de las nuevas acciones, dado que la organización de las nuevas oficinas recién empieza y, por el poco tiempo de funcionamiento, no es posible evaluar el impacto en la población y en los servicios. Sí es importante destacar algunos resultados, directamente relacionados con las primeras fases de la implementación de la nueva plataforma de servicios, donde se subraya una nueva manera de responder a la población menor de edad. La Institución espera, en el corto plazo, transferir la experiencia de aplicación de esta nueva plataforma de servicios, a las 28 oficinas locales restantes.

Avances en la nueva plataforma de servicios

La nueva forma del PANI de entregar sus servicios en el nivel local, empieza a operacionalizarse en las trece oficinas nuevas en los últimos meses. En la práctica, es posible identificar los principales logros en el cambio de procedimientos, metodologías y actitudes de los funcionarios(as) para la entrega de los servicios, según la ruta crítica formulada para su implementación.

Nuevos criterios de selección, reclutamiento y contratación del personal

Las noventa y cinco plazas aprobadas por la Autoridad Presupuestaria, se realiza en dos etapas: la primera con la apertura de seis nuevas oficinas y dos direcciones regionales: Upala, Cañas, Pococí, Heredia Sur, San José Este, Los Santos, Región Pacífico Central y Región Cartago. La segunda etapa contempla las

siete oficinas locales restantes: Nicoya, Coto Brus, Buenos Aires, Paquera, Orotrina, Aserrí y La Unión.

El proceso de inducción y capacitación para los y las funcionarios(as) de las nuevas oficinas tuvo una duración de 22 días, y se informó y capacitó en diferentes temas: legislación, aspectos técnicos, administrativos, presupuestarios, servicio al cliente; implementación de la nueva plataforma de servicios; prevención y promoción; desarrollo de la comunidad; trabajo en equipo.

Elaboración de diagnósticos cantonales identificando factores de riesgo, factores protectores y estilos de vida saludables en las comunidades

El diagnóstico como insumo principal se constituyó en el instrumento de trabajo para el equipo de profesionales y como punto de partida para organizar los servicios, siendo coherente con las necesidades de la población menor de edad del área de atracción.

La elaboración del diagnóstico participativo en el nivel comunal sobre la situación de los derechos de las personas menores de edad, se realizó por cantón, por lo que a cada oficina le correspondió realizar más de un diagnóstico de acuerdo con el número de cantones presentes en su jurisdicción.

El diagnóstico favoreció el proceso de inducción, proyección y movilización del Patronato Nacional de la Infancia hacia las comunidades, proyectándose con los actores sociales del cantón y propiciando la formulación diagnóstica de manera consensuada sobre la problemática cantonal; asimismo, permitió identificar los recursos estatales y comunales con que cuenta la jurisdicción.

Se elaboró un total de 16 diagnósticos: San José Este: Curridabat, Montes de Oca y San José (Distritos El Carmen,

Zapote y San Francisco); Los Santos: Tarrazú, Dota, León Cortés; Heredia Sur: Santa Bárbara, Belén y Flores; Upala: Upala y Guatuso; Pococí: Pococí y Guácimo; Cañas: Cañas, Tilarán y Abangares.

Los diagnósticos ponen énfasis en los factores de riesgo, factores protectores y estilos de vida saludable en las comunidades como aspectos relevantes en la prevención de situaciones que vulneran a los niños, las niñas y adolescentes; así como también en la promoción de derechos y el fortalecimiento de prácticas sociales que fortalezcan el respeto para la población menor de edad. Por su parte, han permitido a funcionarias(os) conocer cuál es la mayor incidencia en la violación de derechos de las personas menores de edad de los cantones que tiene bajo su jurisdicción y, con esa perspectiva, construir formas alternativas para el abordaje de los motivos de atención, involucrando o incorporando, en la restitución de los derechos, a una red articulada de instituciones y recursos tanto estatales como privados y comunales, que bien pueden reactivar el sistema local de protección.

Elaborados los diagnósticos, el siguiente paso consistió en realizar la devolución de los resultados a las comunidades y a las instituciones públicas representadas en lo local y que habían participado en su elaboración (Centros de Nutrición, Asociación de Mujeres, Policía de Proximidad, Municipalidad, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Iglesia, Cruz Roja, Instituto Mixto de Ayuda Social, Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), Ministerio de Gobernación, otros). Con estas actividades se logró validar resultados y retroalimentar a los actores locales acerca del estado de situación de los derechos de la niñez y la adolescencia; además, tener mejores criterios para jerarquizar las necesidades que sustentarían el Plan de Acción integral en el nivel cantonal.

Planeamiento estratégico

Esta fase se encuentra en proceso de desarrollo de acuerdo con el cronograma establecido. Busca la planificación de acciones priorizadas en torno a niñez y adolescencia en el ámbito cantonal con la participación de los otros actores de la comunidad para promover procesos organizativos integrados y más eficaces.

El acercamiento con otras entidades públicas, organizaciones privadas y comunales para conocer los programas y los servicios que prestan e identificar los diferentes actores que deben participar en la prevención de hechos violatorios y en la solución de las situaciones identificadas, fue posible hacerlo durante la fase diagnóstica, sin embargo, romper con las acciones aisladas de cada institución y buscar fórmulas conjuntas para comunidades específicas, será uno de los desafíos más grandes. A esto se suma la necesidad de asumir acciones inmediatas de protección de la niñez, responsabilidad intransferible del PANI.

Habrà que apoyar estas nuevas iniciativas, técnica y financieramente, para hacerlas viables y, por otro lado, esperar a que la comunidad tome conciencia de la participación y la corresponsabilidad que se tiene en las acciones preventivas del cumplimiento y la restitución de los derechos de todas las personas menores de edad. La toma de conciencia es competencia gubernamental y comunitaria, por lo tanto, el proceso es lento y requiere de la promoción de otras instancias socioformativas y de promoción.

No fue posible identificar particularidades de la implementación de la nueva plataforma en su etapa sustantiva de entrega de los servicios, por tratarse de una fase relativamente reciente que no permite evaluar resultados y, mucho menos, impacto. Será éste un desafío para próximos estudios y análisis.

A manera de resumen, los principales avances identificados con la apertura de las



nuevas oficinas locales y la implementación de una nueva plataforma de servicios, son las siguientes:

Fortalezas del proceso

- Se ha logrado identificar factores protectores como insumo para los planes de trabajo y así avanzar en la superación del esquema de trabajo basado solo en la demanda.
- El enfoque participativo de los diagnósticos ha involucrado a jóvenes, niños(as), instituciones y organizaciones de la sociedad civil.
- La nueva plataforma de servicios presenta el primer esfuerzo institucional sistemático por realizar diagnósticos con enfoque de derechos.
- Los equipos de las nuevas oficinas están conformados por personas con mucho entusiasmo y se perfilan como una generación de relevo.

Participación de funcionarios y funcionarias en el proceso

Para lograr los objetivos y las metas planteados en la reforma institucional, se destaca la necesidad de desarrollar cambios dentro de la cultura organizacional e incorporar al recurso humano en la filosofía de la rendición de cuentas y de la evaluación por resultados. El cambio cultural pasa por la creación de un conjunto de métodos y nuevos procedimientos que permitan involucrar a los funcionarios y las funcionarias en la definición del nuevo rumbo de la Institución.

El PANI ha considerado que, mientras mayor coincidencia exista entre la propuesta de cambio y las características promedio de la Institución, probablemente

la implementación sea más fácil. En este sentido, la propuesta de reforma trabaja e instrumenta el capital humano, pensando en éste como un valor estratégico de la Institución. Parte de la nueva filosofía institucional está en considerar que *“la sostenibilidad del proceso depende del talento humano ya que son los responsables de validar la condición de cambio permanente”*. *“Unos cambian a otros y la reciprocidad se constituye en una oportunidad para la innovación institucional, evidenciando que la mayor fortaleza está en las personas”*. (Cortázar Velarde, 2005).

Así, dentro de la planificación y la programación del proceso de reforma, se ha considerado, de forma clara y expresa, un amplio proceso de consulta institucional interna y externa, especialmente en lo relacionado con la elaboración previa del documento de reforma institucional presentado y aprobado por MIDEPLAN. De esta manera, y posterior a la aprobación de la reforma, se inicia un proceso de ejecución del proyecto mediante una estructura organizativa institucional según la cual, y con la aprobación de las autoridades superiores, se integran varias comisiones de trabajo (una Comisión Central y once comisiones específicas), conformadas por funcionarios y funcionarias del PANI: Modelo de desarrollo integral y protocolos; Alternativas de protección; Investigación y análisis; Políticas y rectoría; Asuntos jurídicos; Administración y control; Desconcentración y fortalecimiento de las oficinas locales; Recursos humanos; Capacitación institucional; Infraestructura y equipamiento; Tecnologías de información y, la Comisión Central, encargada de conducir el proceso.

En la estructuración de las comisiones se encuentra un amplio espectro de funcionarios y funcionarias “clave” de la Institución, lo cual demuestra una fuerte participación que debe incidir, en el corto plazo, en un apoyo al proyecto de reforma, tanto en su nivel político estratégico como en sus niveles profesionales y técnicos.

El trabajo de estas comisiones se ha focalizado, con base en el guión establecido en la estrategia de implementación de la reforma institucional aprobada, en las metas, actividades y productos definidos. Todos estos elementos se relacionan directamente con una fase de preparación, planificación y ejecución de insumos, consultas y validaciones necesarias para la ejecución del proyecto de reforma. En este trabajo de comisiones internas y consultores externos también se han podido, visualizar dificultades específicas en cuanto a articulación, enlaces y labores de contraparte, que permita una adecuada integración de los diversos componentes e insumos para el proceso de reforma institucional⁶.

El balance general tiene más aspectos positivos que negativos. El trabajo participativo de los y las funcionarios(as) mediante las diferentes comisiones de trabajo, ha fortalecido indirectamente la estrategia de comunicación y ha permitido una rápida transferencia de conocimientos y retroalimentación cuyo principal valor agregado es la sensibilización y la retroalimentación del recurso humano. En este sentido, el proceso de reforma ha sido adecuadamente sensibilizado y socializado a todo el personal institucional, especialmente en lo que se relaciona directamente con el enfoque de protección integral y con los servicios que presta la Institución hacia la niñez y la adolescencia. Claro está, que aún existen grupos tradicionales o escépticos, quienes prefieren mantenerse al margen de los nuevos procesos y tareas por lo que, de cara al proyecto de reforma aprobado, deberán ser considerados(as) para nuevos procesos de sensibilización y capacitación.

Por otro lado, han sido evidentes algunas acciones de la Institución, que muestran el compromiso de los funcionarios y las funcionarias, para responder a la demanda social de la población menor de edad, con nuevos enfoques, propuestas y prácticas institucionales de

intervención y prevención, que buscan mejorar la calidad de los servicios y una mejor adecuación al enfoque de derechos y al nuevo modelo de protección integral.

Primeros resultados de la Reforma institucional

Después de varias iniciativas, se logra la formulación y la aprobación de una propuesta de reforma institucional, técnicamente coherente y apoyada por instancias técnicas y políticas.

Sin embargo, entrar en la etapa de la implementación, significa incursionar en espacios desconocidos para muchos, pero demandantes de innovación. Los cambios de cultura organizacional, por ejemplo, son procesos de larga data que requieren una buena dosis de consistencia, perseverancia, apertura de espacios de diálogo, construcción y permanente validación y devolución con los actores institucionales involucrados. De ahí que el análisis y el balance general de un proceso de reforma institucional en sus momentos de inicio y con un horizonte de ejecución de aproximadamente dos años, resulta complejo y con algunas limitaciones.

El proceso de reforma institucional y su impacto sobre la gestión institucional del PANI es todavía muy joven e incipiente para valorarlo en su plena dimensión. Desde junio de 2004, a la fecha, el proceso se ha caracterizado por una fase de preparación, búsqueda de recursos e inicio de una tímida implementación e incorporación en la gestión institucional.

Esto significa, en sentido estricto, que durante dos años de reforma, el PANI se ha concentrado en la toma de decisiones estratégicas para la aprobación de la reforma estructural y la definición de su implementación. Se han privilegiado un conjunto de decisiones relacionadas con

6. Cfr. UCR-CICAP, I y II Informe de Avance. *Op. cit.*

el afianzamiento de la estructura de recursos humanos, presupuestarios y materiales de las dos nuevas direcciones regionales y de las 13 nuevas oficinas locales. Así, los procesos de contratación, reclutamiento y selección del personal nuevo para estas dependencias, constituyeron un momento

complejo y clave para la Institución, que impregnó la tarea administrativa y los esfuerzos institucionales durante casi un año.

Los principales avances y logros en la implementación de la reforma, se muestran, de manera resumida, en el cuadro siguiente:

Cuadro 6

Costa Rica: Avances y logros 2005 – marzo 2006

Eje estratégico: Modelo de protección integral
• Elaboración del marco referencial del modelo de protección integral.
• Plataforma de servicios para las oficinas locales.
• Elaboración de protocolos: Abuso físico emocional y negligencia; en proceso: explotación sexual comercial.
• Formulación de propuestas de políticas y rectoría.
Eje estratégico: Organización y estructura
• Apertura de nuevas 13 oficinas locales, 2 direcciones regionales y revisión de jurisdicciones.
• Propuesta para la organización y el funcionamiento de las Direcciones Promoción y Prevención y Atención y Protección Especial.
• Propuesta de Reestructuración de la Unidad de Atención Inmediata.
• Aprobación Manual organización y funciones.
• Definición de procesos y procedimientos de trabajo para 7 unidades: Planificación Institucional y Rectoría, Departamento Suministro Bienes y Servicios, Departamento de Adopciones, Dirección Promoción y Prevención, Dirección Atención y Protección Especial, Dirección Regional y Oficina Local.
• Propuesta para la elaboración del plan estratégico PANI.
• Propuesta para la reestructuración de la Gerencia de Administración.
Eje estratégico: Recursos humanos
• Propuesta para el fortalecimiento del Departamento de Recursos Humanos.
• Elaboración Manual de clases y cargos.
• Propuesta de valoración de cargos.
• Propuesta de clasificación de funcionarios(as) por reestructuración.

continuación cuadro 6

Eje estratégico: Ambientes de trabajo
Infraestructura:
• Compra de 15 vehículos para oficinas locales nuevas.
• Compra de dos albergues.
• Compra de edificio para oficinas centrales.
Tecnologías de información:
• Formulación y aprobación de Plan Informático.
• Desarrollo Sistema financiero contable y archivo.
• Compra de equipo de cómputo.
• Instalación de redes de comunicaciones y red nacional.
• Diseño y funcionamiento de la página Web.
FUENTE: PANI: "Avances de Reforma 2004 – 2006".

Se puede afirmar que los cambios más evidentes se dieron en la desconcentración de los servicios, con la apertura de las nuevas oficinas locales y regionales y la consecuente inversión en recursos humanos y materiales que esto requiere. A su vez, la cobertura mejora y el acceso de la población también se favorece.

Otro esfuerzo significativo ha sido el plan informático, cuya elaboración y puesta en práctica ya son una realidad. El soporte financiero para compra de equipo y para la apertura de las nuevas oficinas fue significativo y justificó la autorización del gasto de superávit que venía teniendo la Institución en los últimos años.

Por otro lado, se mejoró significativamente la infraestructura de las oficinas regionales y locales; se adquirieron dos nuevos albergues y un edificio para las oficinas centrales que, sin duda, se espera mejore los ambientes de trabajo y redunde en una mayor productividad de los funcionarios y las funcionarias de la Institución.

La mayor deuda para continuar con el proceso de reforma institucional está en implementar los cambios necesarios para consolidar la estructura organizativa aprobada y buscar nuevas prácticas institucionales que viabilicen el modelo de protección integral y la nueva plataforma de servicios.

Por otra parte, en términos generales se puede afirmar que el primer balance del proceso de ejecución de la reforma institucional del PANI es positivo. Esto en razón de que se ha caracterizado por:

- Un fuerte y decidido apoyo de la cooperación internacional, mediante el respaldo en asistencia técnica y financiera.
- Un sostenido respaldo de las autoridades superiores del PANI, desde la Presidencia Ejecutiva y Ministra del ramo, así como de su Junta Directiva; sumado a actores externos a la Institución como: MIDEPLAN,

Autoridad Presupuestaria, Consejo Social de Gobierno, entre otros.

- Un proceso visiblemente participativo e inclusivo de construcción y desarrollo del proyecto de reforma institucional, en el nivel interno.
- Respaldo material y financiero a las decisiones y acción institucional definida en el documento de reforma institucional aprobada.

En razón de lo anterior, se puede afirmar que el proceso de reforma ha contado con un considerable grado de legitimidad interna, evidenciado en un activo involucramiento y participación de autoridades superiores, funcionarios y funcionarias de todos los niveles organizacionales. No obstante, se puede apreciar, también, algunas dificultades principalmente relacionadas con la duración de los procesos de aprobación formal para algunas de las decisiones ligadas, además, a instancias internas y externas, las cuales, en la mayoría de los casos, están definidas legalmente o por disposiciones administrativas y políticas que rigen al sector público costarricense. Aquí se puede ejemplificar con los plazos en los procesos de contratación de bienes y servicios, definidos en la ley y reglamento de contratación respectivo lo cual, por supuesto, incluye los tiempos por revisiones, apelaciones y otros recursos factibles de interponer por los oferentes participantes de los procesos. De ahí que el andamiaje institucional interno y disposiciones de la propia administración pública, en ocasiones, desaceleran u obstaculizan los procesos de cambio.

Toda reforma implica un costo y requiere de disponibilidad de fondos para completar el esfuerzo. En el momento de aprobación de la reforma institucional, no se contó con recursos explícitamente orientados a su implementación; sin embargo, las autoridades de la propia Institución, Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva, realizaron grandes esfuerzos para canalizar recursos del presupuesto ordinario de la Institución y del superávit; en este sentido se destinó, para los dos años de reforma, la suma de 2.022 millones de colones⁷.

Los recursos fueron orientados al financiamiento de nuevas acciones enmarcadas en el proceso de cambio institucional, fundamentalmente en equipamiento, infraestructura y recursos humanos para las nuevas oficinas locales, elementos que permiten mejorar las condiciones generales de trabajo para dar un salto cualitativo en el corto plazo. Se espera, en un futuro cercano, que la inversión realizada permita mejorar la calidad de los servicios y lograr mayor eficiencia en la atención de la población menor de edad. Este será uno de los desafíos más importantes para medir el impacto de la reforma institucional iniciada.

Por otro lado, es importante destacar que dicha cuantificación no considera la inversión efectuada en los ejes de recursos humanos, organización y estructura y modelo de protección integral. Estos componentes han sido trabajados por el personal del PANI, apoyado con aportes externos provenientes de UNICEF y la Cooperación Suiza, las cuales destinaron recursos para el pago de consultorías. En este sentido, el trabajo no queda visibilizado en la distribución presupuestaria del PANI, pero sí en el resumen de Avances y Logros 2005 – 2006.

7. PANI, Oficina de Reforma. **Presupuesto asignado al proceso de reforma según ejes estratégicos**. 2005-2006.

Limitaciones, obstáculos y desafíos

Elementos y actores estratégicos del proceso: impulsores, aliados e inhibidores

El PANI es una de las instituciones del sector público costarricense más antiguas⁸, que ha estado fuertemente condicionada por la acción gubernamental de turno. En las últimas décadas del siglo XX, ha sufrido los embates de la insuficiencia cuantitativa y cualitativa de recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos⁹, lo que posibilita un cambio institucional congruente con los postulados de la Convención.

Un perfil inicial de los principales actores institucionales y sociales involucrados en este proceso de reforma, remite a una combinación de actores de relevancia en el nivel externo:

- UNICEF con su apoyo técnico, mediante un equipo de consultores y profesionales externos.
- Cooperación Suiza, mediante su apoyo financiero.
- Universidad de Costa Rica, mediante el Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, PRIDENA.
- Integrantes del Consejo del Sistema Nacional para la Niñez y la Adolescencia.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, entre otros.

En el nivel interno se ubican:

- Ministra y Presidencia Ejecutiva.
- Junta Directiva.
- Gerencias: Técnica y Administrativa.
- Comisiones “ad hoc”.
- Funcionarios y funcionarias de las diversas direcciones y oficinas regionales y locales, entre otros.

Con respecto a los elementos y actores que han impulsado y son aliados de este proceso de reforma institucional, se evidencia una combinación y articulación interna y externa. Aquí se identifica el trabajo de generación de estudios e insumos fundamentales desarrollados por el equipo de consultores y profesionales y externos, quienes, en trabajo integrado con los y las funcionarios(as) contraparte institucional del PANI, contribuyeron de forma importante a la formulación de la propuesta de reforma institucional.

Resulta evidente en la construcción del proceso de reforma institucional el apoyo brindado por personal de la Oficina de Reforma Institucional y los miembros de la Comisión Central. Estos actores, en su conjunto, han tenido fuerte repercusión e incidencia en la conducción e implementación de la reforma.

El proceso institucional está marcado por una activa toma de decisiones desde el nivel superior de la Institución, pasando por las gerencias técnica y administrativa y hasta los niveles técnicos operacionales, ya que las etapas del proceso incluyeron espacios de diálogo, consultas, devoluciones, validaciones y, finalmente, acuerdos formales institucionales.

En relación con los elementos y actores inhibidores¹⁰, es decir, los que han provocado resistencias, obstáculos y dificultades al proceso de reforma institucional, en el nivel interno se ubican principalmente los siguientes:

8. La creación del PANI data de la segunda mitad del siglo XIX, y estuvo fuertemente marcada por una perspectiva de acción fundamentalmente asistencialista, paternalista y reactiva.
9. Un capítulo del Informe de la Junta de Notables especialmente dedicado a estos tópicos evidencia esta situación, así como otros estudios.
10. Esta sección se analiza sobre la base del cuadro de comisiones, funcionarios(as), y dependencias involucradas y ligadas al proceso de reforma institucional del PANI, así como entrevistas y conversaciones con los funcionarios y las funcionarias de la Oficina de Reforma.

- Ambientes laborales y cultura organizacional tradicional, burocratizada, lenta y de cierta indiferencia al proceso de reforma, por parte de algunos funcionarios, funcionarias y dependencias centrales, regionales y locales de la Institución.
- Procesos rutinarios y altamente institucionalizados.
- Atención a actividades administrativas normales de las funciones propias de las oficinas.
- Persistente “resistencia al cambio”.

Por otro lado, externamente se identifican, como elementos inhibidores, los procesos de toma de decisiones y las negociaciones de alto nivel político, ligadas a la obtención de los recursos financieros y las autorizaciones para las plazas de recursos humanos profesionales y técnicos requeridos por el proceso de reforma, vinculados a otros entes e instituciones ante los cuales se tramita un conjunto importante de aprobaciones, avales y refrendos respectivos.

Las perspectivas institucionales se ligan directamente con el carácter sostenible que se le imprima al proyecto de reforma institucional, en el marco de la red interinstitucional de la que forma parte el PANI y, especialmente, en el concierto de instituciones y organizaciones que integran el Sistema Nacional de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia. (SNPI).

No podemos ignorar que el proceso de reforma institucional tiene lugar en el contexto de una crisis, no exclusivamente fiscal sino, también, social. En este marco, el éxito de la reforma institucional, dependerá, en buena medida, de la implantación adecuada de sistemas de control y seguimiento, orientados al desempeño de la Institución. Sin embargo, la *implementación*,

que usualmente es considerada como un proceso de menor rango o valor, en comparación con el diseño de propuestas de políticas públicas y de reformas institucionales, ha ocupado menos atención de académicos y de gerentes públicos.

Desde esta perspectiva, los recurrentes problemas que se manifiestan en la puesta en marcha y “*aplicación*” de las acciones de cambio, constituyen un ejercicio estratégico de los *directivos gerentes*, que resulta de gran complejidad en las instituciones públicas. Siguiendo la línea de Cortázar Velarde¹¹ “*la implementación es en sí misma, fuente de grandes problemas que no pueden ser solucionados “ajustándose” mejor a lo planificado*”. Paradójicamente, la mayor parte de los problemas responde a la complejidad que tienen rutinas, actividades e interacciones usualmente consideradas como ordinarias y, por lo tanto, poco importantes.

Entender la implementación en el caso específico de instituciones sociales, conlleva a combinar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con la construcción de capacidades, modificar condiciones de vida, introducir cambios en los comportamientos, en los valores y en las actitudes de quienes están involucrados en la oferta y en la demanda de los servicios. De ahí que sea importante, desde el punto de vista gerencial y estratégico, identificar las capacidades (gerenciales y organizacionales) y los campos de la gestión y del control que están presentes en la reforma del PANI. Aquí surgen las principales limitaciones del proceso de implementación, cuyo propósito es analizarlas críticamente para mejorar capacidades y retroalimentar nuevas estrategias de implementación de la reforma institucional.

Tal y como cita Cortázar Valverde (2005) “*no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre al momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y consistencia propia*”.

11. Juan Carlos Cortázar Velarde. *La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial*. **Revista CLAD**. N.º 33. Reforma y Democracia, octubre, 2005.

Una mirada al doble rol del PANI como institución rectora e institución ejecutora

La materia de rectoría y ejecución en la gestión institucional del PANI está consignada y definida tanto en la legislación vigente como en la documentación técnico conceptual nacional e internacional. Sin embargo, existen posiciones encontradas en relación con el tema de rectoría, producto de las interpretaciones que dan algunos estudiosos al Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley Orgánica del PANI y, más recientemente, a nuevas propuestas para revitalizar el Sistema de Protección Integral.

Las diversas propuestas de reforma institucional presentadas en el pasado reciente, desde finales de los años noventa, reconocen la importancia de esta función rectora. En estos documentos se le atribuye al PANI, además de dicha condición, la de representatividad social y control superior en el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En cuanto a la función ejecutora del PANI, persiste una situación que se puede denominar de transición, entre un enfoque y modelo de atención casuístico y asistencialista y uno “nuevo” de protección integral. Los avances en esta función están directamente relacionados con las acciones desarrolladas en el proceso de reforma institucional, especialmente con la definición del modelo de protección integral y sus estrategias y mecanismos de operacionalización interna y externa. Esto todavía se encuentra en proceso de construcción y, a estas alturas, es difícil valorarlo en toda su magnitud.

Uno de los derroteros fundamentales de la función rectora consiste en su contribución a disminuir, en el sector social, la desarticulación y la descoordinación persistente, lo cual dificulta el diseño e implementación de una política integrada

para la niñez y la adolescencia. De la misma forma, ésta puede propiciar una relación complementaria más productiva entre las instituciones del gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, las instancias comunitarias y corporativas de participación¹². Otro de los elementos sensibles a la función rectora reside en el campo de la protección integral de derechos, relacionados directamente con el establecimiento de criterios, métodos, mecanismos e instrumentos adecuados para la identificación de factores de riesgo y estrategias efectivas de intervención que aseguren protección especial frente a violaciones severas.

Finalmente, se puede afirmar, también, que en materia de rectoría existen algunas inconsistencias de carácter jurídico que deben dilucidarse y resolverse tanto en el nivel propiamente legal como operacional, lo cual constituye una de las limitaciones por trabajar en los próximos meses y años. Estas se relacionan directamente con la jerarquía de competencias institucionales y en conjunto con otros organismos del Sistema Nacional de Protección Integral, incluidas las dependencias estatales y la sociedad civil.

En este contexto, los avances en esta materia son evidentes en cuanto al inicio del proceso de reforma institucional en sí mismo, el cual va encaminado a abrir espacios y posibilidades de articulación de esfuerzos, homogeneización de un lenguaje mínimo común y el alineamiento organizacional hacia una creciente coordinación interna y externa. La institucionalización efectiva de la Oficina de Reforma Institucional, el trabajo de las comisiones definidas, los apoyos institucionales, son elementos estratégicos que suponen la activación de un proceso de transformación organizacional de nuevo tipo en el PANI, lo cual le brindaría la posibilidad de elevar su estatura institucional y legitimidad social, ambas condiciones indispensables para que la Institución asuma decididamente su papel rector.

12. Cfr. Informe Junta de Notables, *Op. cit.*, pp. 16 y ss.

También es evidente que este proyecto de reforma institucional es incipiente. Persisten algunos problemas y dificultades de la Institución para incidir en el corto plazo a las exigencias del mismo proceso de reforma institucional y del entorno.

En el ámbito externo, y en cuanto a las relaciones interinstitucionales, un primer balance¹³ muestra dos rasgos centrales: primero, en términos de indicadores sociales ligados al cumplimiento de las metas del milenio, el país evidencia, por ejemplo, en materia de cobertura, acceso y permanencia de la niñez en el sistema educativo, una situación relativamente favorable, aunque siempre con un notable descenso hasta el 2002 y 2003. Segundo, estos elementos inciden directamente sobre el papel del PANI como ente rector, en tanto todavía persiste una ausencia de articulación de políticas y acciones gubernamentales que impacten fuertemente sobre los indicadores y las realidades que enfrenta el sector niñez y adolescencia del país.

En este sentido, la principal dificultad visible está relacionada directamente con la resistencia al cambio del personal profesional y técnico encargado de poner en práctica esta función ejecutora de nuevo tipo. Este es un proceso lento, complejo y altamente sensible que debe dimensionarse apropiadamente en la conducción misma del proyecto de reforma institucional, tanto por la Comisión Central como por las autoridades superiores del PANI. En la actual coyuntura electoral y de cambio gubernamental es un elemento estratégico por considerar, a fin de definir acciones y mecanismos de posicionamiento y sostenibilidad del proyecto de reforma institucional.

Identificación de limitaciones y obstáculos en el proceso de la reforma institucional

Sin duda, un proceso de cambio en una institución resulta una experiencia compleja, con avances, retrocesos y nudos que impiden, en ocasiones, avanzar como se desea. Sin embargo, el análisis realizado, refleja problemas cuyo señalamiento esperamos resulte provechoso para vincularlo con alternativas de solución.

Implementación de la nueva estructura organizativa

Se refleja, fundamentalmente, con la apertura de las nuevas oficinas locales y las dos nuevas regiones; sin embargo, deben realizarse esfuerzos para adaptar algunos de los perfiles profesionales a las nuevas y estratégicas unidades organizacionales: Asesoría y Gestión Jurídica, Planificación y Rectoría, y Gerencia Técnica, entre otras.

Implementación del Modelo de protección integral en la nueva plataforma de servicios

Debe ser una prioridad institucional. La nueva plataforma de servicios se aprobó en enero de 2005 con la recomendación de que la Gerencia Técnica y las dos Direcciones Nacionales le dieran el contenido y la aplicación necesarios para operacionalizarla. Entre los esfuerzos realizados para la puesta en marcha de esta plataforma se encuentran algunas

13. Cfr. Consejo Social y Sistema de Naciones Unidas Costa Rica. **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Informe sobre el avance del país en su cumplimiento, San José, 2004, pp. 21 y ss.

propuestas de carácter teórico y metodológico, pero aún no ha sido posible traducirlas a los servicios. El principal reto será adaptar el modelo de protección integral a la nueva plataforma de servicios, con metodologías e instrumentos que permitan llevar a la práctica el nuevo modelo.

Toma de decisiones y capacidad gerencial

La Institución necesita fortalecer la capacidad gerencial y la toma de decisiones para mejorar su desempeño. Para guardar coherencia con la estrategia, la Institución y sus funcionarios(as) deben desarrollar capacidad para tomar decisiones: promover nuevas oportunidades, evitar que la búsqueda se disperse en áreas poco prometedoras o riesgosas, promover la obtención de los objetivos trazados y, finalmente, estimular nuevas estrategias. Estas condiciones constantemente están amenazadas en el nivel gerencial, por la demanda de acciones inmediatas que opacan o limitan a los gerentes para trazar nuevos rumbos.

Información del proceso de reforma y transparencia

La información y la divulgación del proceso de reforma debe permitir involucrar a todo el personal de la Institución; así como promover procesos participativos y transparentes que brinden un ambiente de confianza, favorable al cambio institucional.

Obstáculos y perspectivas relacionadas con la cultura y clima institucional

La cultura y clima institucional debe ser atendida como parte del desarrollo de capacidades institucionales. Las limitaciones y los obstáculos que puede presentar un clima institucional resistente al cambio se evidencia en la resistencia al cambio. Es

necesario trabajar el clima organizacional con nuevos valores y fortalecer el recurso humano para que sostenga la gestión operativa. Una institución con muchos años de trayectoria como el PANI, con funcionarios(as) con largos períodos de servicio, y en el pasado inmediato con iniciativas fallidas de reforma institucional, debe, necesariamente, trabajar e invertir en diversas acciones: capacitación permanente, comunicación transparente y fluida para todos los y las funcionarios(as), claridad en las funciones, roles, mecanismos de coordinación y comunicación para el trabajo.

El PANI y los desafíos de la protección integral

La formulación de la propuesta de reforma institucional y el inicio de su implementación brindan elementos de reflexión y lecciones aprendidas que pueden enriquecer la direccionalidad de los procesos en marcha. En este contexto, se inscriben los principales desafíos institucionales en el corto plazo. La sostenibilidad del proceso y la concertación y participación de los y las funcionarios(as), son elementos que deben fortalecerse para garantizar continuidad y cambios en el clima organizacional; por otro lado, la capacidad de gestión institucional se convierte en una herramienta necesaria para trascender la formulación y lograr el salto cualitativo para la implementación de acciones.

Considerando los avances obtenidos y las principales limitaciones encontradas, es posible señalar algunos desafíos institucionales en el corto plazo:

Sostenibilidad del proceso. La sostenibilidad del proceso y el proyecto de reforma institucional iniciado en junio 2004, es uno de los desafíos centrales del PANI en el inmediato, corto y mediano plazo. Esto pasa necesariamente por la consolidación de los avances y los logros alcanzados, tanto en el nivel de la toma



de decisiones político estratégico institucional, como en el nivel técnico operacional. Una interrogante importante es cómo hacer para desarrollar una reforma institucional cuyos resultados más importantes se verán en el mediano y largo plazo.

El elemento continuidad resulta fundamental en la coyuntura actual. En este sentido, el soporte de apoyo técnico, profesional, material, financiero y de recurso humano, tanto al trabajo ejecutado y en proceso de planificación y desarrollo de la Oficina de Reforma Institucional y sus comisiones, como a las diversas dependencias, constituye otro desafío clave. Aquí, garantizar el respaldo de organizaciones de cooperación internacional y de recursos propios del PANI, resulta de primer orden.

Concertación y participación. La necesidad de una definición concertada acerca de las estrategias y los mecanismos de articulación y respaldo al trabajo interno del PANI, a fin de que se visibilice y viabilice adecuadamente el compromiso de los funcionarios y las funcionarias al proceso de reforma institucional, resulta una condición indispensable para el fortalecimiento del proyecto de reforma.

Una evaluación participativa y concertada entre los integrantes de la Comisión Central y demás comisiones ad hoc establecidas por la Oficina de Reforma Institucional, acerca del trabajo planificado y ejecutado a la fecha, es una acción estratégica vital en este momento del proceso. Esto permitirá y facilitará

la definición de acuerdos básicos, ajustes y direccionamiento estratégico y operacional del proyecto de reforma, especialmente en lo relacionado con los insumos y apoyos que brindan los consultores externos, así como las diversas unidades administrativas y técnicas, tanto del nivel central, regional y local.

Debe ampliarse la *participación de funcionarios(as)* para fomentar la transparencia y promover actitudes proactivas. La reactivación de las comisiones de reforma articuladas a los cuatro ejes de la estrategia podrían, con el apoyo de consultorías específicas, brindar acompañamiento a las comisiones y desarrollar capacidades institucionales de manera que el personal de la Institución esté en condiciones de atender sus tareas inmediatas y tener oportunidades para incursionar en el tema de innovaciones institucionales.

Por otro lado, la discusión de los procesos que se impulsen deben ser abiertos y enriquecidos por otros actores externos a la Institución, involucrados en el tema de la niñez y la adolescencia. Instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y actores del Sistema Nacional de Protección pueden y deben contribuir con una nueva forma de brindar los servicios a la población menor de edad.

Articulación de la gestión institucional. El contexto en que se inscribe el proceso de reforma requiere, de forma vigorosa, una activa y decidida articulación de la gestión institucional con las expectativas ciudadanas, de las organizaciones no gubernamentales involucradas y de las comunidades. El PANI tiene, en los últimos años, una deuda con la participación ciudadana y activo involucramiento de sus aspiraciones en la acción institucional; esta tendencia debe revertirse con vigor y decisión desde los niveles superiores hasta lo técnico operacional y de apoyo de la Institución.

Igualmente, resulta clave el inicio de un trabajo concertado de definición de

estrategias y mecanismos para la articulación del trabajo interinstitucional, especialmente en el marco del Sistema Nacional de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia. Este trabajo tiene que estar sustentado fuertemente en el avance y logros del proyecto de reforma en el nivel interno, ya que eso le dará mayor legitimidad y liderazgo a la institución en su conjunto.

Capacidad de gestión. La implementación de la reforma conduce a la necesidad de apoyarse con nuevas *herramientas de gestión* que permitan mejorar la toma de decisiones, fortalecer el ejercicio de la autoridad y aumentar la capacidad de liderazgo y de conducción del proceso de cambio y de los nuevos procesos de trabajo. En este sentido, es necesario aumentar la *capacidad gerencial* para mejorar la racionalidad técnica en la organización y viabilizar los nuevos procesos de trabajo que, sin duda, contribuirán a un clima organizacional donde la entrega de los servicios de manera eficiente es lo importante.

Mejorar la capacidad de gestión requiere de la formulación urgente de *sistemas de información* que permitan el manejo de indicadores y mejoren el seguimiento, el control y la evaluación por resultados. Esta es una debilidad señalada por actores internos y externos, que dificulta la toma de decisiones y, por tanto, hace imposible la verificación de resultados e impactos.

Esperamos que la perspectiva con que se ha abordado el proceso de la reforma del PANI, permita subrayar las fortalezas del proceso, identificar las lecciones aprendidas durante la implementación de la reforma y esbozar algunas líneas de acción que tomen en cuenta las nuevas demandas de la población menor de edad y constituyan elementos motivadores para continuar impulsando el cambio institucional.

Por otra parte, la propuesta de reforma enfrenta el desafío de un cambio de Gobierno y la necesidad de que el proceso se encuentre en una etapa de

sostenibilidad suficiente para involucrar a las nuevas autoridades e incidir en ellas de manera tal que aun las prioridades del nuevo Gobierno puedan inscribirse en el marco de la reforma institucional. De esta forma, la Institución podría estar en condiciones de acelerar los cambios en vista de que existen pensamientos y propuestas que es necesario llevar a la práctica. En esta perspectiva, el mayor esfuerzo en los próximos años deberá estar orientado a acciones que logren impactar tanto a la Institución en lo interno, como a la población a la que van dirigidos sus servicios.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa. (2005). Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N.º 7739, en: <http://www.asamblea.go.cr>
- Asamblea Legislativa. (2005). Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Ley N.º 7648, en: <http://www.asamblea.go.cr>
- Contraloría General de la República. (2003). Oficio N.º 14164 del 3 de diciembre de 2003. San José.
- Contraloría General de la República. (2004). Oficio N.º 15829 del 14 de diciembre de 2004. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 00950 del 27 de enero de 2005. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 03666 del 4 de abril de 2005. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 04756 del 29 de abril de 2005. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 05625 del 19 de mayo de 2005. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 09047 del 29 de julio de 2005. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 09956 del 19 de agosto de 2005. San José.
- Contraloría General de la República. (2005). Oficio N.º 10216 del 25 de agosto de 2005. San José.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos. (2005). “La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* N.º 33. Caracas, Venezuela.
- De Souza, José. (2001). *Innovación para la sostenibilidad institucional*. Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”. San José, Costa Rica.
- Grillo, Milena y Treguear, Tatiana. (2001). *Plan marco de acción: comisión de trabajo contra la explotación sexual comercial de niños, y niñas y adolescentes en Costa Rica*. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. San José. Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda. (2004). STAP-N.º 1385-04. San José, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2004). DVM-131-2004. San José.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2005). DM-330-2005. San José.

- Patronato Nacional de la Infancia. (2002). *Objetivo de compra: Contratación para elaboración de estudio de reestructuración*. Contratación Directa N.º 851. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2003). *Acta Sesión Extraordinaria 2003-0037*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2003). *Anteproyecto Plan Anual Operativo 2004*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2003). *Objetivo de compra: Contratación Consultor Asistente Reforma Institucional*. Contratación Directa N.º 1428. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2003). *Presupuesto Ordinario 2004*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2004). *Acta Sesión Ordinaria 2004 0024-01*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2004). *Acta Sesión Ordinaria 2004-0032*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2004). *Anteproyecto Plan Anual Operativo 2005*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2004). *Objetivo de compra: Contratación Servicios Profesionales Ana Sofía Schmidt Informes 2, 3 y 5*. Contratación Directa N.º 178, N.º 414, N.º 947, N.º 589, N.º 929, San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2004). *Presupuesto Ordinario 2005*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2004). *Propuesta de Reforma institucional del Patronato Nacional de la Infancia*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Acta Sesión Ordinaria 2005-0007*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Acta Sesión Ordinaria 2005-0012*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Acta Sesión Ordinaria 2005-0012*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Acta Sesión Ordinaria 2005-0021*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Conformación de Comisiones al 30 de agosto del 2005*. San José, Oficina de Reforma.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Modificación Externa ME-02-2005*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2006). *Objetivo de compra: Compra de Servicios Profesionales para impartir capacitación en el tema Cultura organizacional para el cambio, dentro del proceso de Reforma en el PANI*. Contratación Directa N.º 605. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Presupuesto Extraordinario PE-01-2005*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Presupuesto Extraordinario PE-02-2005*. San José.

- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Primer corte evaluativo del proceso de apertura de las trece nuevas oficinas locales y dos direcciones regionales en el Patronato Nacional de la Infancia*. San José.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Proceso de Reforma Institucional, acciones inmediatas. Agosto 2005- Junio 2006*. San José, Oficina de Reforma.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Proceso de Reforma Institucional. Balance de situación Comisiones de Reforma al 31 de julio del 2005*. San José, Oficina de Reforma.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2005). *Segundo informe evaluativo del proceso de apertura de las trece nuevas oficinas locales y dos direcciones regionales en el Patronato Nacional de la Infancia*. San José.
- Patronato Nacional de la infancia. (2006). *Marco referencial: Modelo de Protección Integral*. Gerencia Técnica. San José, Costa
- Patronato Nacional de la Infancia. (2006). *Presupuesto asignado al proceso de reforma según ejes estratégicos. (2005-2006)*. Oficina de Reforma.
- Pérez, H.O. y M. Alonso Brá, et al. (1998). *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), UNESCO. Caracas, Venezuela.
- Pollit, Christopher. (2005). “Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública”. En: *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, N.º 31. Caracas, Venezuela.
- Presidencia de la República. (2002). *La impostergable transformación del Patronato Nacional de la Infancia: Ejes estratégicos*. Propuesta de la Junta de Notables. San José.
- Romero, Carmen María. (2005). *Fortalecimiento del nivel desconcentrado*. UNICEF, San José, Costa Rica.
- Romero, Carmen María. (2005). *Proyecto Apoyo a la Reforma Institucional del PANI. I Informe de Avance en la Ejecución: julio del 2004 a enero 30, 2005*. UNICEF, San José, Costa Rica.
- Romero, Carmen María. (2005). *Proyecto Apoyo a la Reforma Institucional del PANI. II Informe Final en la Ejecución: junio de 2004 a junio 30, 2005*. San José, Costa Rica.
- UNICEF- UCR. (2004). *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- UNICEF. (2005). *Fortalecimiento del nivel desconcentrado*. San José.
- UNICEF. (2005). *Proyecto Apoyo a la Reforma Institucional del PANI para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, I Informe Avance en la Ejecución: julio de 2004 a enero 30, 2005*. San José.

UNICEF. (2005). *Proyecto Apoyo a la Reforma Institucional del PANI para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, II Informe Final en la Ejecución: junio de 2004 a junio 30, 2005*. San José.

Universidad de Costa Rica – Centro de Investigación y Capacitación

en Administración Pública. (2005). *I y II Informe de Avance. Consultoría para el Fortalecimiento organizacional y funcional conforme a la última Reforma Institucional del PANI*.



7



**El Sistema Nacional de
Protección Integral de la
Niñez y la Adolescencia (SNPI)**

Introducción

El presente capítulo tiene como objeto de estudio el análisis del funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia que se estableció en el Título IV del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 7739), cuya vigencia data del 6 de febrero de 1998. El estudio combina las dimensiones de diagnóstico y prospección pues pretende ser de utilidad para el fortalecimiento de ese Sistema así como para la puesta en práctica de los principios de participación ciudadana, desconcentración y articulación intersectorial e interinstitucional consignados en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Después de ocho años del inicio de la aplicación del CNA, el país ha avanzado exitosamente en el reconocimiento y la difusión de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Sus derechos aparecen en el discurso de las autoridades, se plasman en documentos técnicos de las instituciones y organizaciones no gubernamentales y están en el vocabulario de los ciudadanos, las ciudadanas y de las propias personas menores de edad. La mayoría de los programas sobre niñez y adolescencia intenta asumir el enfoque de derechos. Sin embargo, contrario a estos avances, el SNPI no es un concepto de uso común entre los actores que lo constituyen ni estos parecieran sentirse parte de un sistema que debiera funcionar como un todo integrado, como lo establece la moderna teoría sistémica

y el análisis reticular pero, sobre todo, el espíritu de la ley que lo gestó. La ciudadanía, prácticamente lo desconoce.

El no funcionamiento pleno del SNPI se expresa, entre otros aspectos, en la inexistencia de la dimensión territorial de la protección de la niñez y la adolescencia, la cual es una de las razones fundamentales de la desprotección de la población menor de edad, especialmente, de aquella que es más vulnerable por razones de pobreza, exclusión social y porque no disfruta de las acciones de protección de sus familias, de sus comunidades inmediatas y del Estado. De igual manera, las dificultades para asumir la integralidad del enfoque hace que el SNPI quede desdibujado en la lógica de intervención de los grandes sectores sociales de acción estatal (salud y educación, esencialmente), y reduzca su marco de actuación, en la práctica y en la mayoría de los casos, a la gestión de las políticas de protección especial¹.

El estudio cubre tres planos de análisis: el organizacional, el financiero y el normativo. Concretamente, se emprende una revisión de la arquitectura del sistema, su organización y funcionamiento actual, poniendo de relieve que la situación del SNPI refleja problemas y contradicciones inherentes al contexto y la dinámica del Estado costarricense y de los mecanismos de participación ciudadana.

La materialización de la política de reconocimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia en un mejoramiento en la calidad de vida y acceso a los recursos que posibiliten mayores oportunidades de realización y bienestar,

1. Se entiende por políticas de protección especial, aquellos programas, acciones y estrategias que, revestidas de un carácter de emergencia, están orientadas, en un primer momento, a detener las situaciones de violación severa de los derechos, tales como el maltrato, el abandono, el abuso sexual y físico, la niñez en la calle, la explotación sexual y laboral, entre otras y, en un segundo momento, buscan proteger y restituir los derechos de las personas víctimas.

exige de una política de distribución (inversión) orientada a crear las condiciones para proteger y garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la población menor de edad. Por ello, en lo financiero se realiza, en primer término, una caracterización de la estructura de financiamiento del SNPI y un análisis de la gestión administrativa y de la eficiencia en la asignación de los recursos. Se revisan los indicadores de inversión social en materia de niñez y adolescencia, y se observa como debilidad intrínseca del sistema que la presupuestación y la programación se sigue realizando mediante coordinadas exclusivamente institucionales y no sistémicas y que la sostenibilidad del financiamiento es endémica para esta área de lo social².

Por el lado normativo, se detallan las fortalezas y las debilidades del SNPI, prestando particular atención a los vacíos existentes que devienen en el talón de Aquiles para la operación del sistema, principalmente en sus expresiones locales y regionales. Las preguntas generadoras en esta materia se sintetizan así: ¿ha permitido el marco legal establecido respaldar la efectiva operación del sistema en sus tres dimensiones, nacional, regional y local? ¿Garantiza este marco legal coordinación e interrelación con los actores e instancias que conforman el sistema para alcanzar el conjunto de objetivos propuestos, así como su efectiva representación en las instancias de toma de decisión? ¿Prevé nuestro ordenamiento jurídico la organización local del SNPI para asegurar la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia en las comunidades? ¿Existen mecanismos legales que avalen una verdadera participación de la familia, la comunidad y la población adolescente dentro del sistema?

La perspectiva de análisis se amplía con dos secciones y un recuadro especial que complementan la columna vertebral del texto y permiten ilustrar el

desempeño del SNPI y su relación con las políticas públicas. En primer término, se realiza una breve incursión en las relaciones entre educación, trabajo infantil y la dinámica de protección/desprotección social durante los últimos diez años, antes y después del Código de la Niñez y la Adolescencia, procurando identificar el papel desempeñado por el SNPI en las variaciones observadas en el peso relativo de los segmentos de personas menores de edad que solo estudian, las que estudian y trabajan, las que solo trabajan y las que ni estudian ni trabajan. A partir de tales segmentos se propone una tipología alternativa cuya novedad radica, justamente, en la consideración de la tríada educación, trabajo infantil y desprotección/protección social.

Por otro lado, se incorpora una sistematización, de corte etnográfico, de la experiencia de más de siete años de trabajo de organización del SNPI de la niñez y la adolescencia en el cantón de Pérez Zeledón, cuyos primeros pasos, hacia 1998, topaban con interrogantes tales como las siguientes: ¿cómo hacer para proteger a los niños, las niñas y adolescentes en los hogares, escuelas, barrios y comunidades, es decir, en los lugares donde ocurren las amenazas y las violaciones a sus derechos? ¿Cómo organizar y gestionar el SNPI en el nivel local? ¿Cómo articular la política local de protección con las políticas nacionales sobre niñez y adolescencia? De 1998 para acá el sistema local de protección en Pérez Zeledón ha tenido sus altibajos y, sin duda, su estancamiento guarda estrecha relación con vacíos legales que denotan un SNPI inconcluso, tanto en el plano organizativo, como financiero.

Finalmente, en un recuadro especial, inserto en la sección 3, se da cuenta de una avanzada experiencia de conformación de un sistema local de protección (expresión local del SNPI) que se encuentra en marcha en el cantón de Desamparados. Dicha experiencia procura probar las verdaderas

2. El X Informe sobre el Estado de la Nación llama la atención sobre la tendencia del país a ampliar la democracia y los derechos humanos en el plano jurídico, en momentos en que el estrujamiento fiscal se traduce en una creciente incapacidad del Estado para cumplir con los mandatos aprobados; lo que lleva a que la promesa democrática se desfase de la capacidad de financiar y de hacer. El Informe en cuestión subraya dos hitos en materia de defensa y exigibilidad de los derechos humanos: la creación de la Sala Constitucional y de la Defensoría de los Habitantes. En el terreno de derechos humanos, se señala, también, que del total de 249 leyes aprobadas en la primera legislatura de las administraciones 1994, 1998 y 2002, un 43% genera obligaciones del Estado frente a la población, un 11% amplía derechos existentes y un 14% concede nuevos derechos. Si bien la mayoría de las leyes (76%) otorga responsabilidades institucionales para el cumplimiento de las obligaciones, solo en un 16% de ellas se crean nuevas fuentes de financiamiento (Programa Estado de la Nación, 2004:319).

potencialidades del SNPI en el nivel local para proteger los derechos de las personas menores de edad y procurar su bienestar. Retoma las lecciones aprendidas en los cantones de Puriscal, Upala, Pérez Zeledón y San José y agrega los últimos avances en el pensamiento y práctica de la protección integral de los derechos humanos de las personas menores de edad, en el marco institucional y normativo del país

Estructura y entorno del SNPI

Arquitectura o diseño institucional

El SNPI representa uno de los mayores aportes del Código de la Niñez y la Adolescencia, al complementar el reconocimiento normativo de derechos con mecanismos efectivos para su realización y exigibilidad y para propiciar la organización y la participación de la sociedad civil en la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Como Sistema de Protección en el nivel nacional opera como un instrumento para la implementación del conjunto de disposiciones legales adoptadas por el país durante la última década y que responden a la adecuación del marco normativo a la doctrina de la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia como consecuencia de la adopción, en el ámbito internacional, el Comité sobre los Derechos del Niño (CDN). El SNPI deviene, así, en la pieza angular de la protección social integral de la infancia y la adolescencia en Costa Rica. Su carácter integral permite dar coherencia al conjunto interrelacionado de leyes que establecen la condición de ciudadanía plena a las personas menores de 18 años.

Más allá del simple plano normativo, el valor agregado del sistema de protección consiste en gestar espacios de coordinación e interacción entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones de la sociedad civil que permitan traducir los derechos reconocidos en políticas públicas. En el caso del SNPI conviene subrayar los principios organizacionales que lo sustentan: i) la participación de la comunidad, ii) la desconcentración y iii) la articulación intersectorial e interinstitucional³.

El eje de estos tres principios lo constituye la participación ciudadana. Un visionario aporte en ese sentido se incluye en la exposición de motivos del proyecto ley que crea el CNA al establecer que la participación de la comunidad es clave en todo el ciclo de gestión de la política pública desde el momento mismo de su formulación, evitando prácticas reduccionistas que solo abarcan el ámbito local y convocan la participación ciudadana como meros ejecutores de políticas y programas. Vista de esta forma, la participación comunal conlleva la desconcentración de las políticas sociales, para favorecer la democratización de la gestión pública y su eficiencia y transparencia.

Consistente con lo anterior, el diseño organizacional del SNPI se estructura considerando cuatro grandes instancias que abarcan los niveles central y comunitario. Surgen dos figuras nuevas: el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares, situadas en los extremos del SNPI. El primero por ostentar la representación de más alto nivel nacional en tanto que los CT representan el nivel más desagregado de organización ciudadana para la vigilancia y exigibilidad de derechos en el ámbito comunal. Como parte del engranaje del SNPI, y más allá de la propia conformación del CNNA, el sistema abarca, también, a las instituciones gubernamentales, entre las cuales destaca el Patronato Nacional de la

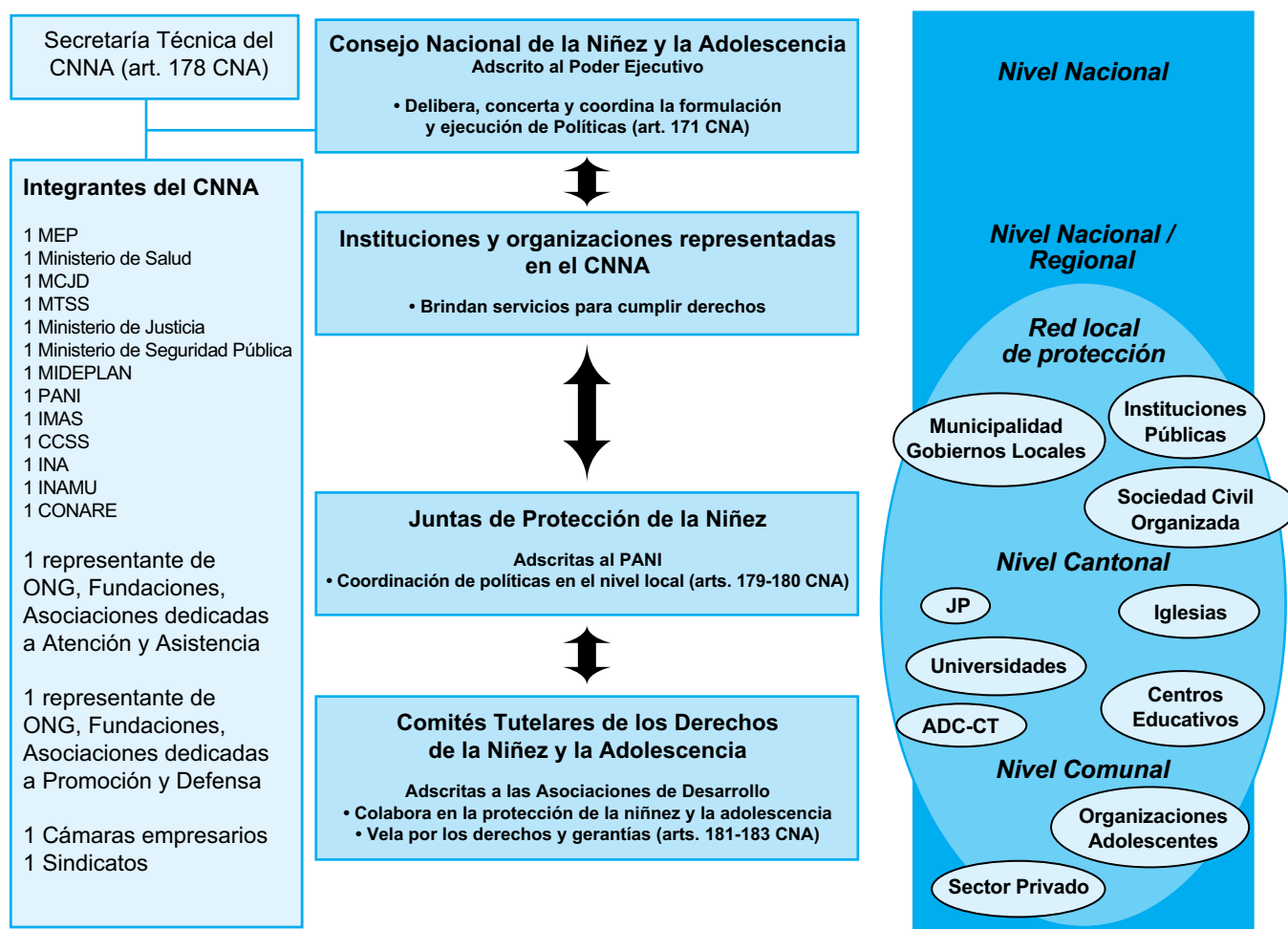
3. Estos principios se desarrollan con amplitud en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley que crea el CNA, Expediente Legislativo N.º 12.839.

Infancia como institución especializada en niñez y adolescencia; a las instituciones no gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la materia, cuya expresión puede darse en distintos planos (nacional, regional y comunitario). Finalmente, en el nivel local, se retoma una figura ya existente: las Juntas de Protección (JP), creadas por la Ley Orgánica del PANI, cuya función

principal es actuar como “órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia” (art. 179 del CNA). Ver diagrama 1; lo delineado en color celeste medio y celeste claro representa el actual vacío organizativo del SNPI.

El CNNA es un órgano adscrito al Poder Ejecutivo que opera “como espacio de deliberación, concertación y

Diagrama 1
Costa Rica: Sistema Nacional de Protección Integral



Fuente: UNICEF (2005),

coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia” (artículo 170 del CNA). El no estar circunscrito a la institucionalidad pública le confiere un rasgo peculiar al CNNA, a diferencia de lo que sucede con otras instancias de conducción de políticas públicas, particularmente en los formatos de Consejo Social que se han

venido impulsando desde inicios del decenio de los años ochenta.

El CNA establece como una –probablemente la de más peso– de las funciones de este Consejo, la de “*coordinar la acción interinstitucional e intersectorial en la formulación de las políticas y la ejecución de los programas de prevención, atención y defensa de los derechos de las personas menores de edad*” (Recuadro 1).

Recuadro 1

Costa Rica: Funciones del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia

- a) Coordinar la acción interinstitucional e intersectorial en la formulación de las políticas y la ejecución de los programas de prevención, atención y defensa de los derechos de las personas menores de edad.
- b) Conocer y analizar los planes anuales operativos de cada una de las instituciones públicas miembros del Consejo, con el fin de vigilar que al formularlos se considere el interés superior de las personas menores de edad.
- c) Conocer y analizar los informes de seguimiento y evaluación elaborados por el Patronato Nacional de la Infancia, en cumplimiento del inciso d) del artículo 4 de su Ley Orgánica.
- d) Evaluar los informes presentados por el Patronato Nacional de la Infancia y emitir las recomendaciones pertinentes a las instituciones que correspondan y divulgarlos por los medios más apropiados.
- e) Someter a discusión nacional el estado anual de los derechos de la niñez y la adolescencia. Este estudio y los resultados de su discusión y consulta deberán ser tomados en cuenta por las instituciones, en sus actividades de planificación anual.
- f) Conocer y aprobar los informes de las comisiones especiales de trabajo, que se constituyan en él y emitir las recomendaciones necesarias para las instituciones pertinentes.
- g) Solicitar la asistencia técnica y financiera de organismos nacionales e internacionales de cooperación.
- h) Promover convenios de cooperación entre las instituciones públicas o entre estas y las privadas para el mejor cumplimiento de los acuerdos adoptados.
- i) Dictar los reglamentos internos para funcionar.

Fuente: CNA, artículo 171.

La institucionalidad pública se encuentra representada en el CNNA por siete ministerios y seis instituciones autónomas con competencias específicas en materia de atención a la niñez y la adolescencia en los ámbitos de educación, salud, trabajo, asistencia social, seguridad pública, cultura, juventud y deportes. En este caso, la representación es directa, esto es, cada institución ocupa un asiento dentro del Consejo. Una práctica usual ha sido ampliar la representación institucional en el Consejo mediante la categoría de invitados especiales. En esta condición participan, desde el 2004, con voz pero sin voto, Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente, la Fiscalía Penal Juvenil y el Organismo de Investigación Judicial (OIJ). En el año 2005, se incorporó a la Defensoría de los Habitantes.

La representación de la sociedad civil en el CNNA, gira en torno a la designación de un “representante único” por cada uno de los siguientes sectores: i) asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales dedicadas a: i.1) atención y asistencia; i.2) promoción y defensa de las personas menores de edad; ii) cámaras empresariales; y iii) organizaciones laborales⁴.

Otro actor dentro del SNPI son las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, instancias ya creadas por la Ley Orgánica del PANI, cuya promulgación precede al CNA. Las JP emergen como una instancia híbrida Estado-comunidad. Se encuentran adscritas al PANI y su misión es actuar como órganos locales de coordinación y adecuación de las

políticas públicas en materia de niñez y adolescencia (artículo 179 del CNA). En virtud de su carácter híbrido, el tema de la legitimidad social de estas Juntas adquiere especial relevancia en los ámbitos locales.

La instancia comunitaria por excelencia en la arquitectura del SNPI viene dada por la figura de los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CT) adscritos a las Asociaciones de Desarrollo Comunal ADC (artículo 181 del CNA). Su misión es velar en la comunidad por los derechos y las garantías de la población menor de edad, colaborar con las ADC en las acciones orientadas a la niñez y la adolescencia, y servir como centros de mediación en la resolución de conflictos locales en la materia. Asumir apropiadamente la función de mediación requiere de muchas horas de capacitación e inversión en infraestructura adecuada que conlleva un costo financiero relativamente alto, razón por la cual los CT no han podido acceder a ella; prácticamente ningún CT ha ejercido esta función, pese a lo que postula el CNA.

Hasta mayo de 2006 operaban en el país 49 Juntas de Protección y, hasta fines de abril, 270 Comités Tutelares⁵ (en el Cuadro 1 se exponen datos cruzados por provincia hasta febrero de 2006). En términos prospectivos, la aspiración sería operar una JP en cada cantón (81) y un CT por cada una de las casi dos mil asociaciones de desarrollo comunal.

La arquitectura del SNPI, en primera instancia, se sustenta en la conformación del CNNA. Sin embargo, en su dinámica, el sistema no se restringe a las instituciones e instancias allí convocadas.

4. Actualmente y desde su creación, la representación de los sectores y actores no estatales en el Consejo de la Niñez y la Adolescencia recae, por el sector empresarial privado, en la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada –UCCAEP–; la Central del Movimiento de los Trabajadores Costarricenses (CMTC), por el sector laboral; y como expresión de las organizaciones no gubernamentales, la Unión de instituciones privadas de atención a la niñez (UNIPRIN) y la Coordinadora de organizaciones no gubernamentales para el seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (COSECODENI). Hasta ahora, la base comunitaria del SNPI (Juntas de Protección y CT) y los Gobiernos Locales no poseen representación directa en el SNPI.
5. La expansión en el número de CT es fruto de la alianza entre Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), DINADECO y Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF).

Cuadro 1

Costa Rica: Población e indicadores básicos de organización comunitaria para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia a febrero de 2006

Provincia	Población total	Población menor de 19 años	ADC ^{a/}		Comités Tutelares		Juntas de Protección
			N.º	Densidad ^{b/}	N.º	Densidad ^{c/}	
Costa Rica	3810179	1582295	1974	5,2	257	1,6	47
San José	1345750	535499	317	2,4	50	0,9	14
Alajuela	716286	308089	603	8,4	76	2,5	9
Cartago	432395	156708	218	5,0	33	2,1	3
Heredia	354732	142194	132	3,7	8	0,6	4
Guanacaste	264238	115084	280	10,6	17	1,5	4
Puntarenas	357483	163471	229	6,4	19	1,2	9
Limón	339295	161250	195	5,7	54	3,3	4

a/ Incluye la sumatoria de las Asociaciones de Desarrollo Comunal Integrales y las Asociaciones PRO CEN CINAÍ. Dato a agosto de 2005.

b/ Asociaciones de Desarrollo Comunal por cada 10 mil habitantes.

c/ CT por cada 10 mil niños, niñas y adolescentes.

Fuente: UNICEF (2005a) con base en INEC. Censo de Población del año 2000; Departamento de Niñez y Adolescencia de DINADECO y Dirección de Promoción y Prevención del PANI.

El Estado y la participación ciudadana como contexto

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica vio ampliarse su aparato institucional. Se podría decir que a cada problema o cuestión social relevante se le asignó una institución. En el caso de la protección de la niñez, el marco institucional contaba ya con un pilar: el Patronato Nacional de la Infancia, entidad creada en 1930 y elevada a rango constitucional en 1949. El reforzamiento operó primero en los sectores de salud y educación hasta generalizarse la atención institucional de la política social durante los años setenta con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) (Barahona, Sauma y Trejos; 1999), poniendo sobre la agenda el tema de la coordinación en su dimensión política, pues como argumenta Fabián Repetto: “... *la confianza en la voluntad declarada de los involucrados o en la letra escrita en leyes y decretos, se han mostrado insuficientes para plasmar realmente una conjunción integral de esfuerzos colectivos al interior de los aparatos estatales, en tanto estos aspectos no sólo no ayudaron a generar confianza entre los participantes, para promover coaliciones pro-coordinación, sino que tampoco fomentaron acuerdos creíbles capaces de cumplirse y ser sostenibles en el tiempo*”. (Repetto, 2005: 86).

Sin duda, el tema de la dimensión política de la coordinación es relevante en términos de que para avanzar y lograr acciones institucionales coordinadas y articuladas en función de políticas públicas integradas para una atención integral de los niños, las niñas y adolescentes, se requiere de dotaciones importantes de poder político, autoridad pública y recursos financieros.

Además de la necesaria coordinación interinstitucional e intersectorial, hay realidades y desafíos que cruzan todas las instituciones y los sectores y

que requieren acciones transversales: la igualdad de género, la protección y promoción de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, la plena inclusión social de las personas jóvenes, la protección del ambiente, entre otros. Tales políticas y acciones “transversales” han sido asignadas a ciertas instituciones a las cuales se les atribuyen funciones de “rectoría” en la materia. Estas requieren ser fuertes, sólidas y sustentadas desde el punto de vista teórico-metodológico, jurídico, institucional y político. En la realidad, la posibilidad de transversar los sectores institucionales ha dependido más bien del peso político y la capacidad de liderazgo de los y las ministras(os) rectoras(es) y principalmente, del apoyo que reciba de la Presidencia de la República.

Los distintos y más adecuados criterios de organización y funcionamiento estatal y sus ventajas y desventajas respecto a la división y la distribución de las tareas y las actividades será siempre un tema de controversia que, en cualquier caso, se minimizan o neutralizan en la medida en que exista una visión de conjunto y mecanismos de coordinación y articulación. La ausencia de una visión y acción de conjunto, entre muchas otras características de la cultura institucional costarricense, ha favorecido y reforzado un Estado que opera de forma centralista y sectorializada, es decir, sus diferentes sectores e instituciones individuales, con la debidas excepciones, generalmente operan bajo una modalidad y una lógica de feudos.

Una de las más claras y acentuadas separaciones entre sectores o ámbitos de la política pública es la que se presenta entre las políticas económicas y las políticas sociales. La prioridad otorgada al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica con el fin de asegurar un adecuado clima para los negocios, y por otro, al objetivo de atraer

inversión extranjera y apoyar la apertura comercial y las exportaciones determina que las políticas económicas ocupen un lugar protagónico frente a decisiones y políticas en otros ámbitos. Así, un rasgo peculiar de la gestión gubernamental en las últimas décadas es no solo la desarticulación entre las políticas económicas y las políticas sociales sino, fundamentalmente, la subordinación del sector social a las prioridades y las decisiones en materia de políticas económicas⁶.

A ello contribuye el hecho de que la acción de planificación del desarrollo ha sufrido un serio retroceso en los últimos veinte años al tenor de los cambios en la estrategia de desarrollo que ha privilegiado criterios de mercado en materia de asignación de recursos. Este retroceso se traduce en la pérdida de funciones, capacidades y recursos institucionales del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que profundiza un revés acontecido en el primer quinquenio de los años setenta: la pérdida de la vinculación planificación-presupuesto cuando la Unidad especializada de la entonces OFIPLAN se traslada al Ministerio de Hacienda (Meoño; 2001:172). En los años noventa se resquebrajan particularmente las estructuras sectoriales y regionales sin que se hubiesen desarrollado las capacidades sistémicas en estas materias en el conjunto del aparato estatal. En ese marco, en el período 1990-1994, fueron suprimidos los Consejos Regionales de Desarrollo que se habían constituido en instancias intermedias de planificación y coordinación interinstitucional en el nivel regional.

La desarticulación y la descoordinación que caracteriza el nivel nacional⁷, se extiende y multiplica en los niveles regionales y locales. Los logros y los esfuerzos que se realizan en el nivel nacional de coordinar políticas y acciones, con frecuencia se ven diezmados por el hecho de que por años no ha existido una contraparte similar en el nivel regional.

De manera que, aun cuando se alcanzan acuerdos de coordinación en el nivel nacional, luego estos se vuelven a sectorializar y dispersar en su ruta hacia las regiones y lo local. Las debilidades del nivel regional se traducen y convierten, a su vez, en debilidades y limitaciones para la coordinación y la articulación en el nivel local, por lo que no es arriesgado caracterizar lo local por su profunda dispersión y descoordinación institucional. En algunos casos, solo la desesperación y la frustración de funcionarios y funcionarias locales aislados(as) ha logrado impulsar coordinaciones interinstitucionales con techos muy bajos de funcionamiento.

En suma, el panorama institucional tipificado por una gestión pública altamente centralizada en el que tiene lugar el desempeño del SNPI presenta problemas diversos de fragmentación y coordinación que dificultan la plena materialización de un diseño institucional innovativo sustentando en acciones de descentralización, desconcentración y mayor participación ciudadana. En términos de la planificación regional, y como contratendencia a lo arriba apuntado, conviene señalar que la administración del mandatario Pacheco de la Espriella, por iniciativa del Consejo Social de Gobierno y con la participación del MIDEPLAN, promovió la constitución de Consejos Regionales de Desarrollo y la formulación de Planes Regionales de Desarrollo.

Un elemento contradictorio en el desarrollo reciente de la institucionalidad costarricense es la que se expresa en la promulgación de una importante cantidad de nuevos derechos sociales, económicos, políticos, civiles y ambientales en tiempos de notoria y creciente incapacidad del Estado para cumplir con los mandatos aprobados, definiendo la base material e institucional para su concreción (Programa Estado de la Nación, 2005: 46). En efecto, la principal característica de la reforma del Estado en Costa Rica es el amplio desarrollo de la tutela y

6. Este enfoque sería contrario a la perspectiva de Desarrollo Humano promovida por las Naciones Unidas que postula, justamente, que los procesos de crecimiento económico de las naciones y del mundo en su conjunto no son un fin en sí mismo sino un medio para generar, con equidad y sin discriminación, oportunidades de cara al desarrollo pleno de las capacidades de las personas, que han de ser el centro de los procesos de desarrollo económico y social (PNUD: 1990). Desde este enfoque, no cabe la sujeción de una serie de políticas públicas al predominio de los criterios económicos. Se trata, más bien, de alcanzar la interrelación, articulación y armonización de las diversas políticas.
7. Contribuye a esta situación la multiplicidad de “regiones de planificación” en uso, prácticamente una distinta para cada ministerio e institución autónoma. Una regionalización compartida es, sin duda, una imperiosa necesidad en el ordenamiento territorial del país.

exigibilidad jurídica de los derechos humanos. En la última década se aprobó un conjunto de leyes que tutelan directamente los derechos de grupos y poblaciones meta específicos: niñez y adolescencia (11 leyes), personas adultas mayores (2 leyes), personas con discapacidad (3 leyes) y mujeres (12 leyes) (Programa Estado de la Nación, 2004: 319-321).

La organización y la participación de la sociedad civil en Costa Rica en el ámbito local, adopta diversas formas pero, en términos generales, las mismas presentan limitaciones para actuar como interlocutores válidos de los Gobiernos locales y del Gobierno nacional.

Una clasificación de las organizaciones de la sociedad civil legalmente inscritas en Costa Rica realizada por Eduardo Buller, en 1998, (citado por Nowalki y otros, 2003) distingue tres formatos de organización: territoriales, sectoriales y mixtas. Estas últimas representan el 54% del total y responden a la fórmula de asociacionismo motivado por fines ajenos al lucro. Para aquel año, la cantidad rebasaba las 10 mil asociaciones (Nowalki y otros, 2003:187). La categoría de organizaciones sectoriales abarca el mundo de las organizaciones laborales: solidarismo, sindicalismo, cooperativismo y las sociedades anónimas laborales, y representaba un 17% del total. El 30% restante lo constituye un grupo diverso de organizaciones generalmente multifuncionales orientado a la defensa y la promoción de intereses públicos de carácter vecinal. Se encuentran aquí las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las Juntas de Educación y las Juntas administrativas de escuelas y colegios, comités de salud, los comités cantonales de deportes, los centros agrícolas comunales y comités y asociaciones de índole cultural. El más nutrido de estos subgrupos es el de las Juntas administrativas de educación (una por entidad educativa) seguida por las ADC. Los datos consignados por Buller indicaban que un tercio de la población

total del país estaba integrado a formatos de representación, aunque desde luego no debe descartarse la doble o triple contabilización en virtud de la posibilidad de enrolamiento simultáneo en estas instancias (Buller, citado en Nowalki y otros, 2003: 186-187). Esta rica y amplia variedad de formas organizativas ciudadanas demuestra el gran potencial de participación en prácticamente todas las dimensiones de la vida social. Lo lamentable es que este potencial es inversamente proporcional a la presencia y rol efectivo que se le otorga a dicha participación en diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Considerando tanto las asociaciones de índole integral vinculadas al bienestar de la comunidad en general como las de carácter específico orientadas a proyectos y obras concretas, el formato de organización vecinal más difundido en el territorio es el de las ADC. Hacia el año 2004 operaban cerca de 2.600 de ellas en el país. Globalmente, la trayectoria de las ADC se ha visto marcada por las orientaciones de las administraciones gubernamentales, aunque crecientemente el movimiento comunal busca expresiones autónomas e interconexiones con otros actores sociales. En lo local, suele suceder que las asociaciones operan de manera desconectada de los gobiernos locales e, incluso, compiten con estos en materia de financiamiento (Nowalki y otros, 2003:185). Sin embargo, en el último tiempo, se han gestado novedosas iniciativas para articular los quehaceres de los gobiernos municipales y del movimiento comunal, destacando la experiencia del cantón de Desamparados (ver Recuadro 3).

Las ADC cuentan con instancias de integración en el ámbito cantonal, de segundo (Uniones Cantonales), tercero (Federaciones) y cuarto grado (la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo –CONADECO–), que van desde lo local hasta lo nacional. CONADECO

se fundó en 1989 y ostenta máxima representación de la organización comunal autónoma; como órgano confederativo aglutina a la mayor parte de las casi 2.600 asociaciones de desarrollo comunal, 72 uniones cantonales y 9 federaciones provinciales que existen en el país, con cerca de 12.000 dirigentes y una afiliación directa de más de 400.000 personas mayores de 15 años.

En la actualidad, los esfuerzos de CONADECO están orientados hacia la búsqueda de espacios y procesos de concertación para la descentralización y el desarrollo local participativo y es la instancia encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad (cuatrienal), el cual está integrado con los diferentes planes regionales que formulan las federaciones regionales y provinciales, los que, a su vez, deben de coordinarse con los planteamientos y diagnósticos de las municipalidades respectivas. Este plan nacional de desarrollo de la comunidad se constituye en un instrumento que recoge las pautas programáticas e ideológicas del movimiento comunal y permite la discusión de los problemas nacionales, fomentando la participación de la dirigencia comunal y la integración de las acciones de las Asociaciones, Uniones, Federaciones y la Confederación (UNICEF, 2004). El Congreso Nacional de ADC es el mecanismo bajo el cual se definen las grandes orientaciones para el quehacer del movimiento comunal y son vinculantes para CONADECO. Al respecto, debe destacarse que el V Congreso de ADC, realizado en el año 2004, definió, por primera vez desde su creación, una línea de acción estratégica en materia de niñez y adolescencia.

En términos de la participación comunitaria en la gestión de lo público-local la fórmula más avanzada viene dada por los Concejos de Distrito, que plantean un nuevo modelo de gestión articulador de tres principios:

modernización institucional, descentralización y participación ciudadana. La extensión de los Concejos de Distritos tuvo como eje una experiencia piloto realizada en 1994, en Pérez Zeledón, Puriscal y Alajuela, aunque de previo había acontecido una en Hojancha, siendo su soporte normativo el Código Municipal y la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (Ley N.º 8173 de 10 de enero de 2002).

Otros intentos de ruptura con la tradición centralista de la gestión del Estado costarricense han sido acicate para la participación ciudadana. Entre ellas pueden mencionarse: 1) la creación del los Sistemas Locales de Salud (SILOS) a finales de los años ochenta, absorbidos por los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud en virtud de la reforma del sector salud en la siguiente década, 2) el establecimiento de las Juntas de Salud para propiciar la participación activa de la ciudadanía en la gestión de hospitales, clínicas y áreas de salud (Ley N.º 7852), iii) las Oficinas Municipales de la Mujer que inician en 1996 y iv) la constitución de los propios sistemas locales de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, a partir de la aprobación del CNA en 1997 (Nowalski y otros, 2003).

Así como en términos del entorno institucional, el SNPI es tributario de una tradición centralista, por el lado de la participación ciudadana puede afirmarse, con propiedad, que su alcance es restringido y aparejado a una poca desarrollada trayectoria municipalista. Un ejemplo de ello lo constituyó el alto nivel de abstencionismo (70,3%) en los primeros comicios para la elección directa de los Alcaldes, a la altura de diciembre de 2002 y enero de 2003.



Balance del funcionamiento del SNPI: una construcción inacabada

El SNPI realmente existente

Desde el punto de vista del impacto del SNPI, un aspecto clave es evaluar su capacidad para activar políticas públicas y promover la acción sistémica entre Estado y sociedad civil. Al respecto, el sistema como concepto e instrumento se entiende como un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar objetivos comunes. Una concepción de este estilo implica que las partes están en el todo y el todo en las partes (principio hologramático), sin embargo, no puede entenderse el sistema como la simple suma de sus partes, esto es, un sistema conlleva efectos organizacionales que le da un valor agregado a las partes y a los resultados de su interacción.

El funcionamiento de un sistema exige, y tiene como condición, un alto grado de coordinación e interacción entre las partes. En el plano de los programas y las políticas sociales, Licha y Molina (citado en: Repetto, 2005:59.) proponen un “escenario deseable” para la coordinación exitosa, en el que destacan los siguientes criterios necesarios para lograrla:

- Voluntad y cohesión política para la coordinación.
- Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretos y claramente definidos.
- Participación y concertación de los actores.
- Legitimidad de la institucionalidad de la coordinación.

- Capacidad técnica y operativa de los programas y los proyectos coordinados.
- Creación de espacios de diálogo y concertación.
- Búsqueda de sinergias financieras y operativas.
- Búsqueda de complementación de los objetivos y focalización de las acciones.
- Creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.

Para que la coordinación funcione es indispensable que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas, sino ligados a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común, de modo tal que haya expectativas compartidas de generar interacciones que podrían llegar a ser de “suma positiva” (*ibid*: 44).

En relación con el análisis funcional del sistema, ha de señalarse que el diseño organizacional puede resultar inoperante si en la práctica no reúne algunos requisitos básicos de política pública, en tanto estrategia de negociación e incidencia política. Un riesgo adicional lo constituye la desarticulación entre las políticas económicas y las políticas sociales así como la descoordinación al interior mismo del sector social.

Con miras a establecer un balance de operación del funcionamiento del SNPI, es importante tener como contrapunto las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN). Ya para el año 2000, este Comité se pronunciaba por fortalecer la articulación y la coordinación de las instancias con responsabilidad en niñez, tanto en el nivel nacional como local. Al mismo

tiempo, externaba su preocupación en cuanto a la inadecuada representación de todos los actores y sectores involucrados en la vigilancia y exigibilidad de derechos en el sistema, refiriéndose particularmente al CNNA como mecanismo de coordinación superior y a las JL. En este caso, la recomendación del Comité apuntó a que el Estado costarricense adopte todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar una representación de tales actores y sectores tanto en el ámbito nacional como en el local, incorporando la representación de los Gobiernos Locales en el nivel municipal (CDN, 2000).

En el más reciente informe del CDN sobre los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, emitido en el 2005, el Comité reitera su preocupación en torno a una mayor y mejor coordinación entre las diversas entidades que actúan en materia de niñez y adolescencia. Entre las observaciones del Comité se subraya la insuficiencia en los recursos asignados a las Juntas de Protección y a los Comités Tutelares y a la ausencia de un desarrollo normativo que propicie un mejor desempeño de las funciones que les son propias. Deriva de allí la recomendación en el sentido de tomar todas las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento y financiamiento de ambas instancias. Postula, además, la necesidad de extender a todos los cantones del país el movimiento de organización de las JP así como la distritalización de los CT, esto es, una cobertura de tipo universal en términos territoriales (CDN, 2005).

Un balance de esta naturaleza permite afirmar que el SNPI en Costa Rica es una construcción inacabada. La mayor parte de las piezas necesarias existen pero hay vacíos claramente establecidos en todos los ámbitos de acción: nacional, regional y local así como en los aspectos sustantivos de coordinación, representación, participación ciudadana y adolescente, operación y financiamiento.

Desde el campo de la sociedad civil, se observa la inexistencia de mecanismos formales de articulación y coordinación nacional, regional y local entre CT, JP y CNNA que permita hacer fluir entre los representantes de la sociedad civil, la definición de necesidades, expectativas y objetivos, así como las propuestas, la información y las decisiones que se toman, con el fin de organizar coherentemente la exigibilidad de los derechos de la población menor de edad y asumir su corresponsabilidad.

Se puede afirmar que desde la aprobación del CNA, los CT han quedado aislados, carentes de asistencia técnica y de financiamiento, aunque el mismo CNA establece que su constitución y funcionamiento puede correr a cargo del Fondo para la Niñez y la Adolescencia (artículo 183). Por otra parte, aunque ellos constituyen la base comunitaria sobre la cual se yergue el SNPI, no están representados en el CNNA⁸. Tampoco la sociedad civil y las organizaciones comunitarias han establecido mecanismos para conectar y coordinar su participación en las diversas instancias. Los espacios han sido ocupados tradicionalmente por organizaciones no gubernamentales que poseen mayor capacidad de organización y protagonismo. De manera que, vista en el marco de la lógica que implica participar en un sistema, se trata de una participación muy diversa en su naturaleza pero desconectada en su actuación.

En términos del movimiento comunal se aprecia un relanzamiento de la estrategia para la constitución, fortalecimiento y sostenibilidad de los Comités Tutelares. En ese contexto, el V Congreso Nacional de ADC, realizado en el año 2005, aprobó la creación de una política de protección comunitaria en niñez y adolescencia. En respuesta a ese mandato, CONADECO acordó crear una secretaría permanente especializada en el tema. En el ámbito institucional, se estableció, en DINADECO, el Departamento de Niñez y Adolescencia y una comisión

8. Es importante señalar que la institución pública que vela por el desarrollo del movimiento comunal (DINADECO) no tiene un asiento propio en el Consejo de la Niñez y la Adolescencia (ver Diagrama 1). Igualmente, carecen de representación los gobiernos municipales y las Juntas de Protección.

interdepartamental en la materia. Además, DINADECO elaboró un reglamento básico para regular la conformación y el funcionamiento de los CT (aborda aspectos como elección, características de los miembros, jurisdicción, funciones, manejo de fondos, causas de destitución

entre otros). Lo anterior se inscribe en una estrategia nacional de abordaje comunitario de la protección social integral de la niñez y la adolescencia, llevada conjuntamente entre DINADECO y CONADECO, con la asistencia técnica de UNICEF (Recuadro 2).

Recuadro 2

Costa Rica: Estrategia nacional para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en el nivel comunitario y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral

Esta estrategia parte del reconocimiento que después de ocho años, el Sistema Nacional de Protección Integral, creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia en 1998, no está logrando su objetivo fundamental. No está protegiendo a la totalidad de las personas menores de edad (36,8% de la población, casi un millón y medio de los habitantes del país), ni está facilitando la creación de ambientes protectores de la niñez y la adolescencia. El país ha logrado grandes avances, como la disminución de la mortalidad infantil que lo coloca en esa materia en el nivel de los países desarrollados, pero ese éxito y otros se deben a loables esfuerzos sectoriales de la institucionalidad pública, no a un SNPI integrado, territorialmente organizado, coordinado, eficiente y con participación ciudadana.

Este particular desarrollo del SNPI ha dado por resultado:

- a) que la institucionalidad pública haya asumido la total responsabilidad de la protección (entendida básicamente como protección especial, es decir, atención de las víctimas) sin el aporte y la vigilancia ciudadana;
- b) que la acción gubernamental se realice generalmente en forma sectorial, sin coordinación y, además, con un accionar todavía influido por la doctrina de la situación irregular, aunque se maneje el discurso del enfoque de derechos;
- c) la dificultad y lentitud del Sistema para generar políticas públicas, ejercer su rectoría nacional y local y superar la tendencia reduccionista a concentrarse en la protección especial, sin articular las políticas universales, las selectivas y las de protección especial.

Para enfrentar el problema se planteó una estrategia de “abordaje comunitario de la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia”, sustentada en el Enfoque de programación basado en los derechos humanos (HRBAP), contando con el interés político y expreso mandato de la actual administración gubernamental 2002-2006. Esta estrategia es ejecutada en forma coordinada por la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario (DINADECO) y su contraparte de la sociedad civil, la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (CONADECO), que agrupa a cerca de 2.600 Asociaciones de Desarrollo (ADC) del país, organizadas, a su vez, en Federaciones y Uniones cantonales. Esta alianza es clave porque por primera vez se incorpora a un actor comunitario, como las ADC, en el tema de niñez y adolescencia, y porque legalmente son las ADC las instancias a las cuales se encuentran adscritos los CT.

El modelo de protección tradicional resulta insuficiente para trabajar en la comunidad de cara a la generación de entornos protectores de la niñez y la adolescencia. Por esta razón, la estrategia desarrollada y aplicada entre finales del año 2003 y el 2004, se orienta a la construcción de entornos o ambientes protectores que se apoyan en la aplicación de políticas universales y en la prevención y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, complementadas por la oferta institucional de servicios, abocada a la protección especial. Este modelo se materializa en la constitución de redes comunitarias de protección, y requiere de una efectiva organización y vinculación entre los diferentes niveles que componen el Sistema Nacional de Protección Integral.

Fuente: UNICEF, 2003.

Siempre en el terreno de la sociedad civil, ha de considerarse la participación de personas adolescentes en la instancia híbrida del SNPI, esto es, en las JP. En efecto, el Código establece que cada Junta debe estar integrada, entre otros miembros, por un representante de la población adolescente de la comunidad. En este caso se trata de una representación ejercida directamente por una persona adolescente. En el caso de los CT el CNA no establece que algunos o algunas deban ser adolescentes, por lo que en muchos casos están integrados solo por personas adultas. No obstante, como directriz de política, tanto DINADECO como CONADECO apuntan, en la actualidad, al logro de una mayor participación de la población mayor de 15 años y menor de 18 años en los Comités Tutelares.

El PANI también se ha sumado al esfuerzo de consolidación del SNPI, impulsando acciones tendientes a fortalecer su nivel local en el SNPI. Así, en el contexto de la reforma institucional, el Plan Anual Operativo de PANI, para el año 2005, contempló como meta la creación de trece oficinas locales de protección a la niñez y la adolescencia las cuales han comenzado a operar bajo una nueva plataforma de servicios. Estos esfuerzos se

vieron reforzados por la constitución de seis nuevas JP en diferentes cantones del país. Asimismo, se dictaron, en el 2005, directrices por parte de la Junta Directiva del PANI a las JP, y a las oficinas locales, para incidir en un trabajo coordinado mediante la implementación de redes en el nivel local.

En cuanto a la presencia de los gobiernos locales en el SNPI, ésta se encuentra ligada por el CNA al designar a un representante dentro de las JP, al asignarles la responsabilidad de levantar un “*censo anual de los menores que trabajan por cuenta propia en su jurisdicción...*” (art. 96), así como al mandato más global de las municipalidades de velar por el bienestar de la población que reside en su circunscripción. Ahora bien, de cara al desarrollo de sistemas locales de protección un mayor involucramiento de las municipalidades es altamente deseable ya que, en tanto gobierno local, constituye la máxima autoridad política y administrativa del cantón y ofrece una plataforma única para la articulación de esfuerzos en los ámbitos cantonal, distrital y barrial. Al respecto, una experiencia interesante se desarrolla en Desamparados, tercer cantón más populoso del país (ver Recuadro 3).

Recuadro 3

Costa Rica: La forja de la organización local del SNPI: el caso del cantón de Desamparados

Con el liderazgo del Alcalde Carlos Padilla y la aprobación del Concejo Municipal, del 2003 en adelante, la Municipalidad de Desamparados emprendió una reestructuración del trabajo del gobierno local en el ámbito del desarrollo social y la promoción del desarrollo humano sostenible, inaugurando una línea de trabajo consistente en materia de niñez y adolescencia, que condujo al establecimiento de una red interinstitucional alrededor del tema de la erradicación del trabajo infantil. La rendición de cuentas del trabajo desplegado por la Municipalidad ha incluido sistemáticamente al segmento de niños, niñas y adolescentes, un esfuerzo pionero en la mejor tradición de los preceptos que animan la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

A mediados del año 2005, la Municipalidad de Desamparados solicitó asistencia técnica a UNICEF para profundizar las líneas de trabajo arriba mencionadas y lograr acreditar al cantón de Desamparados como un cantón amigo de la infancia, ello en el marco del SNPI de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Del intercambio entre UNICEF y la Municipalidad surgió la iniciativa de avanzar hacia la conformación y operación local del SNPI (sistema local de protección) capaz de canalizar la coordinación de acciones y lograr la articulación de esfuerzos y el máximo aprovechamiento de las fortalezas con que cuenta la comunidad de Desamparados para crear ambientes protectores de los niños, niñas y adolescentes. Esto implica articular:

- i) un sistema de información local sobre derechos de la niñez y la adolescencia (SILDNA), capaz de producir y manejar indicadores de base local y comunitaria sobre los derechos de esta población,
- ii) un Observatorio cantonal (OCDENA), como mecanismo de exigibilidad ciudadana de los derechos de la niñez y la adolescencia y de rendición de cuentas
- iii) desarrollo de capacidades de mediación (resolución alterna de conflictos) en materia de niñez y adolescencia (Centro RAC),
- iv) articulación de las redes interinstitucionales y comunales y establecimiento de modelos de intervención integrados e integrales guiados por el enfoque de derechos y v) posibilidades de certificación y acreditación de la experiencia.

La noción de Sistema Local de Protección (SLP) que subyace al trabajo que se despliega en el cantón de Desamparados refiere al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que, en forma coordinada y planificada, en el ámbito cantonal, se ocupan de la definición y aplicación local de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia; brindan servicios en materia de prevención, promoción, atención y protección especial de los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes; e impulsan la organización y el trabajo articulado de redes locales interinstitucionales y comunitarias orientadas a garantizar el pleno cumplimiento de todos los derechos para toda la niñez y la adolescencia. (UNICEF, 2005).

En el último trimestre de 2005, se registran avances en varios frentes. UNICEF transfirió al gobierno local tecnologías como el *software* COSTA RICA INFO para que opere como plataforma del SILDNA, realizándose la capacitación de funcionarios(as) de la Municipalidad y de voluntarios(as) de organizaciones sociales del cantón. En coordinación con CONAMAJ, se inició el proceso de capacitación tendiente a la operación de un Centro RAC en el cantón a partir del 2006 y se ha convocado a un grupo de ciudadanos y ciudadanas para delimitar y conformar el Observatorio cantonal de los derechos. La estrategia también incluye la

acción conjunta del gobierno local, DINADECO, CONADECO y Unión cantonal de Asociaciones de Desarrollo Comunal para impulsar la creación de una red de CT organizados por distritos y fortalecer la red institucional, y así como la JLP que ya operan en el tema de niñez y adolescencia. Se prevé que la formalización de la experiencia de trabajo sistémico conduzca, ya adentrado el 2006, en lo técnico, al establecimiento de planes de acción integrados sin menoscabo, por supuesto, de las competencias y grados de autonomía de las diversas instancias partícipes del proceso; en lo político, al establecimiento de un Pacto Social por la Infancia, el primero entre los 81 cantones del país.

Fuente: UNICEF-Costa Rica. 2005. "Participación activa de la ciudadanía a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia".

Un esfuerzo continuo: la política de niñez y adolescencia

El SNPI está llamado a garantizar *"...la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales"* que lo conforman (artículo 168 del CNA).

La noción de Protección Integral es de cita reiterada a lo largo del Código, sin embargo, este cuerpo normativo no contempla una definición clara del término. En el propio artículo 1 del CNA se establece que el objetivo de éste es constituirse en el *"marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos de las personas menores de edad"*. Este marco mínimo se complementa con los principios que emanan de la CDN, y del régimen de protección especial que la CONSTITUCIÓN POLÍTICA y las leyes conexas garantizan a las personas menores de edad, estableciendo el marco referencial de la protección integral. Lo anterior se ve reflejado en la jerarquía normativa en la que se inscribe el CNA, siendo sus principios rectores de aplicación preferente ante otros Códigos y leyes atinentes a la materia.

Lo más cercano a una definición lo constituyen varias aproximaciones, particularmente el desarrollo logrado por los artículos 13 y 19 sobre la protección estatal y la protección ante el peligro grave. La noción de protección perfilada en el articulado pasa desde contemplar una protección de carácter especial del Estado frente a situaciones como el abuso o tratos crueles, inhumanos y degradantes, hasta la obligación de las instituciones gubernamentales de garantizar las oportunidades para la promoción y el desarrollo humano social, de forma tal para prevenir, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, situaciones de abuso, maltrato y explotación en sus distintas modalidades contra las personas menores de edad. En este contexto, la labor de promoción y prevención es determinante dentro del concepto de protección integral, exigiendo más que una respuesta acotada al aparato estatal, el funcionamiento armónico más propio de un trabajo en red coordinado con múltiples actores.

Un acercamiento al concepto de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia debe responder a una revisión del uso generalizado del término "Protección social". En un primer momento y en un nivel macro, este concepto se centró únicamente en proveer seguridad de ingresos a las personas para asegurar condiciones de bienestar social.

Este uso tradicional se vio complementado con la incorporación de los presupuestos de la teoría del manejo social de riesgos que visualiza la protección social como una red de protección que, más que atacar los síntomas, se centra en atender las causas o los factores de riesgo y vulnerabilidad social y se orienta a la formación de capital humano y a evitar la exclusión social.

La protección social vinculada a la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia pasa por reconocer los esfuerzos internacionales y subsecuentemente nacionales por consagrar estos derechos fundamentales por medio de la norma legal, lo cual significó pasar de la arbitrariedad a un sistema de protección legal. Sin embargo, esta protección legal está lejos de garantizar los derechos de las personas menores de edad por medio de una ley, sin contar con un sistema de protección social adecuado, que le dé integralidad y que permita ejercer la ciudadanía en su dimensión social. El ser titular de derechos es sinónimo de poder ejercerlos.

La definición misma de los derechos humanos apunta a su carácter universal e integral; así, instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño marcan el punto de partida en el reconocimiento de todos los derechos humanos para las personas menores de edad, adecuando así los superados marcos normativos relativos a la condición de “minoridad” orientados a tutelar a menores en pobreza, abandono, mendicidad, deambulación o infractores.

Se marcha ahora hacia la construcción de instrumentos jurídicos universales, bajo el principio de todos los derechos para todos los niños, las niñas y adolescentes. Estos son los cimientos de la llamada “Doctrina de la Protección Integral”.

En el plano nacional, el reconocimiento formal de la protección integral de los derechos humanos ostenta rango constitucional al consignarse, en el artículo 50

de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA: “*Es deber esencial del Estado garantizar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, civiles y políticos de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación*”.

Por lo tanto, la protección social no es más que la expresión del cumplimiento de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos que contempla desde las políticas universales hasta las políticas focalizadas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, quienes han sufrido alguna violación a sus derechos o que están excluidos de las políticas universales.

Partiendo desde la base funcional que establece el CNA, tanto una visión global e integrada de los derechos de la niñez y la adolescencia como una revisión de contenidos y enfoques de las políticas sociales, se hace necesaria, en el marco del desarrollo y gestión, de una propuesta estratégica de protección social integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Uno de los principales problemas que afecta la protección de la niñez y la adolescencia reside en la diversidad de políticas y acciones sectoriales que abordan, de manera específica, los problemas de la niñez y la adolescencia. Generalmente, enfrentan sus consecuencias, más que sus causas, y lo hacen de manera fragmentada, creando grupos de especialistas, redes interinstitucionales y miniestrategias para cada una de estas violaciones severas, sin conectarse entre sí y sin contar con una estrategia nacional para enfrentar de manera global y con fundamento teórico y técnico la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia. La protección social bien entendida se centra en la prevención y procura modificar las prácticas sociales atentatorias de los derechos y la promoción de ambientes protectores de los niños, las niñas y adolescentes.

Garantizar la protección integral de las personas menores de edad partiendo de los derechos positivos implica que las

intervenciones no pueden limitarse a acciones reactivas, sectoriales y de carácter asistencial, centradas en el abordaje de las manifestaciones de los problemas que afectan a la niñez y la adolescencia.

Así entendida, la protección social integral no se reduce a un nivel individual

y reactivo (ver Recuadro 4). El enfoque de derechos impone una intervención estructural, cuya acción se orienta a influir las estructuras sociales y a adoptar un acercamiento preventivo hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. UNICEF (2005a).

Recuadro 4

Costa Rica: Características de la protección social integral de la niñez y la adolescencia

- Es inclusiva: abarca todos los derechos de todas las personas menores de edad.
- Es una responsabilidad compartida del Estado y la ciudadanía.
- Al interior del Estado, no es una responsabilidad en exclusiva de la política social, sino del conjunto de las políticas públicas.
- Combate la desprotección de la niñez y la adolescencia en sus causas, no solo en sus efectos.
- La integralidad en la protección social deriva de intervenciones articuladas y diferenciadas de redes que mueven capacidades institucionales y de la sociedad civil desde el ámbito de lo local.
- Propicia la más amplia participación ciudadana en la exigibilidad y en la realización de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- El uso eficiente de los recursos de inversión, tanto pública como privada, es un reto ineludible para que las acciones de protección social integral alcancen mayores niveles de impacto a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Fuente: UNICEF (2005a).

De la lectura atenta del Código, se deriva que el SNPI es el garante de la protección integral y que “*la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad*” (artículo 170 del CNA) es el instrumento privilegiado para su conducción. Por ello, avanzar en la construcción y puesta en práctica del concepto de protección integral no se agota en

la misma definición. Traducir la riqueza del marco normativo ya existente en el país en lineamientos, programas y acciones requiere de la formulación de una política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad definida en forma democrática, incluyendo, especialmente, la participación de las comunidades. La política resultante ha de incluir orientaciones,

instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004: 8).

A pesar del intento por establecer una Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia como marco referencial de tal política (ver Recuadro 5), Costa Rica no cuenta aún con una política pública en materia de niñez y adolescencia. Este vacío pone de relieve el nivel de gravitación del tema de niñez y adolescencia en el conjunto del sector público y, por ende, refleja las dificultades de

coordinación que enfrenta el SNPI para lograr una visión integrada y un diagnóstico compartido, suficiente claridad sobre las interrelaciones, objetivos y metas concretas comunes y arreglos financieros y operativos que orienten y articulen –como sistema– las acciones de las distintas instituciones. En esa medida, la operación de mecanismos de información, comunicación, monitoreo y evaluación sobre el desempeño y los resultados de la acción coordinada de las instituciones son parciales.

Recuadro 5

Costa Rica: Orígenes y propósito de la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia

La Agenda Nacional es una iniciativa que fue firmada por los diversos sectores y el Gobierno de la República en septiembre del año 2000, por un período de diez años. Ha sido ratificada y avalada desde entonces por el CNNA; es una propuesta intersectorial elaborada en el marco de la CDN.

Las metas planteadas para corto plazo y algunas de mediano plazo, fueron introducidas en el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2002-2006, junto a metas de otros planes nacionales y compromisos internacionales asumidos por el país. La Agenda se ha enlazado también con planes específicos en temas tales como trabajo infantil y explotación sexual comercial, y ha derivado en políticas y programas particulares orientados a la primera infancia, madres adolescentes y paternidad responsable, entre los principales. En su formulación original, la Agenda constaba de cinco objetivos y 109 metas en torno a educación, familia, salud, cultura y recreación y restitución de derechos. Como se deriva del cuadro adjunto, las metas en materia de restitución tienen un peso relevante y representan el 44% del total.

Objetivos	Ámbitos	N.º de metas
1. Garantizar oportunidades para la educación.	Educación inicial	4
	I y II Ciclos	7
	III Ciclo y Educación Diversificada	8
2. Garantizar el derecho a una familia.	Familia como unidad psicosocial	4
	Familia como unidad socioeconómica	6

3. Garantizar la salud de todos los niños, niñas y adolescentes.	Salud materno infantil	9
	Salud preescolar y escolar	7
	Salud del adolescente	6
4. Promover la cultura y los valores, el juego y la recreación.	Cultura y recreación de niños y niñas	6
	Cultura y recreación adolescente	4
5. Garantizar la restitución de derechos a los niños, las niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones difíciles.	Abandono y maltrato	10
	Alternativas de protección para las situaciones de abandono y maltrato	4
	Abuso sexual y explotación sexual comercial	5
	Trabajo infantil y protección laboral del adolescente	5
	Madre adolescente	3
	Drogadicción	5
	Población menor con discapacidad	12
	Población migrante, afrocostarricense e indígena	2
	Prevención de la violencia juvenil y la población en conflicto con la ley penal	2
Total	109	

La Agenda representa, sin duda, un avance y un esfuerzo técnico loable por intentar materializar acciones en materia de niñez y adolescencia. Sus lineamientos se han vinculado al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes anuales operativos de las instituciones con competencias en la materia, teniendo como mérito reunir y agrupar los servicios que la institucionalidad pública de hecho debe proveer en sus mandatos institucionales y circunscritos al ámbito del CNNA. En consecuencia, las acciones son de carácter esencialmente institucional pero con débil o escasa participación comunal y las intervenciones mantienen su carácter sectorial y centralizado; a pesar del propósito de integración e integralidad, persiste la programación, la rendición de cuentas y la evaluación bajo una lógica de sumatoria de partes.

Fuente: UNICEF. Elaboración propia con base en documentación oficial de la Agenda y CNNA.

El cumplimiento de todos los derechos para toda la niñez y la adolescencia es posible cuando en la práctica se cumple plenamente, por una parte, con el principio de la cobertura universal de acciones, prestaciones y servicios públicos y, por otra, con la garantía de protección proporcionada por las familias y las comunidades.

El desafío, sin embargo, no es solo la cobertura universal de las políticas e intervenciones públicas, es decir, llegar a todos y todas. El pleno desarrollo físico, emocional, social e intelectual de niños, niñas y adolescentes es interdependiente, por lo que solo es posible cuando se ejercen plenamente todos los derechos. Es decir, que la protección y el desarrollo integral están basados en tres principios inseparables: la universalidad, la integralidad y la indivisibilidad de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Una política pública que proponga la protección y el desarrollo integral de los niños, las niñas y adolescentes necesariamente debe sustentarse y orientar sus objetivos al cumplimiento efectivo de estos principios.

Frente a un universalismo proclamado pero fragmentario, y sin una política pública claramente establecida, el SNPI corre el riesgo de diluirse por la ausencia de claras conexiones con la macro acción sectorial en salud y educación, al punto que su lógica de funcionamiento aparezca reducida al tema de la protección especial.

En el contexto actual, se torna claro que el desafío de diseñar e implementar políticas y acciones para la protección integral y de gerenciar la coordinación de los esfuerzos de los diversos organismos ejecutores y actores involucrados, es especialmente complejo y pareciera requerir algunos cambios en el SNPI. Además, desde el punto de vista de la estructura y organización del SNPI surge la conveniencia de llenar, como prioridad, un vacío organizacional para lograr la coordinación interinstitucional y una mayor

participación ciudadana: la ausencia de mecanismos intermedios de articulación en los ámbitos regional y local.

Existen varios caminos. Uno es abstraerse del contexto institucional y proponerse reforzar al SNPI como una estructura y una dinámica paralela y separada para intentar escapar de las limitaciones que impone, asumiendo que se pueden obviar. Otro camino es, más bien, optar por engazar el SNPI con otros arreglos interinstitucionales y estructuras organizacionales propias de la sociedad civil que buscan ordenar y dar mayor coherencia al quehacer gubernamental y a la acción social. En el primer caso, el camino consistiría en agregar piezas al SNPI para que opere de mejor manera pero por sí mismo, mientras que, en el segundo caso la opción es más bien articularlo y vincularlo con un sistema de protección mayor definido por el Estado Social de Derecho, en el cual el SNPI se encuentra inscrito. Esta última ruta se perfila como la más coherente en el marco de la estrategia de desarrollo del país.

Ante estos vacíos, en algunos cantones surgen redes locales de carácter informal, creadas de forma voluntaria y espontánea por funcionarias o funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil, frente a las debilidades de la coordinación en ese nivel. Algunas de estas redes han sido exitosas y ejemplifican la importancia, los beneficios y las posibilidades de coordinación en el nivel local.

Financiamiento del SNPI

Si bien la política del reconocimiento de los derechos de la población menor de 18 años es una condición necesaria para su desarrollo, ésta por sí sola no es suficiente para terminar con las condiciones sociales de desprotección de la población menor de edad, en especial de

aquellos segmentos más vulnerables por razones de pobreza y exclusión social.

También es claro que para que la política de financiamiento pueda funcionar adecuadamente, de conformidad con lo establecido en el CNA, es clave que se hagan esfuerzos interinstitucionales e intrainstitucionales para establecer prioridades de inversión concertadas y coordinadas por las distintas instancias de toma de decisiones y ejecución de programas dirigidos a la niñez y la adolescencia. En este sentido, es importante examinar el funcionamiento de esta dimensión del SNPI, así como explorar los problemas presupuestarios y de competencias que enfrentan las distintas instituciones públicas que conforman el CNNA y que obstaculizan su accionar, al tiempo que se destacan sus esfuerzos por hacer un uso más eficiente y eficaz de los fondos previstos por el CNA.

Inversión social pública: la participación de la población menor de 18 años

Los recursos que el Estado asigna para financiar programas sociales en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda y cultura y recreación conforman lo que, en general, se conoce como gasto público social (GPS), el cual corresponde al mecanismo bajo el cual se plasma la responsabilidad del Estado por proveer los servicios sociales requeridos por la población, brindando particular atención a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores de bajos ingresos. En tanto el GPS se dirige a crear capacidades en las personas y promover su desarrollo, se puede decir que este gasto constituye, en realidad, una inversión social pública. En contraste, cuando el GPS se convierte en un mecanismo puramente asistencialista y caracterizado por el cortoplacismo de las

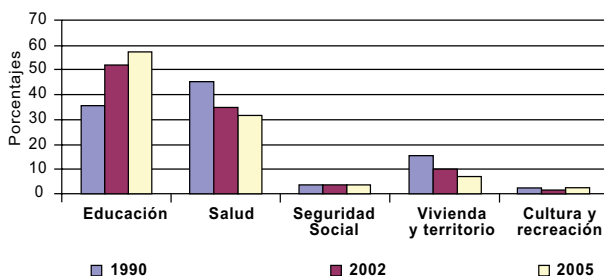
políticas y la focalización en la distribución de los recursos, sin armonizarlas con políticas universales, el resultado es la prevalencia y la agudización de los problemas sociales que inciden en el deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población.

A pesar de que en el período 1990-2002 se da un crecimiento del 4% del GPS, pasando de los 678 mil millones de colones a poco más de los 1000 millones de colones, este crecimiento no es suficiente para cubrir las ascendentes necesidades, revertir los déficits sociales (deuda social acumulada) y garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la población. Un indicador clave para explicar esta situación es el que se refiere a los niveles de pobreza durante el período, el cual presenta un estancamiento en términos porcentuales y, consecuentemente, un crecimiento significativo en cuanto al número de hogares en condiciones de pobreza (Programa Estado de la Nación, 2005). Esta situación tiene un impacto negativo sobre la población menor de 18 años, lo cual se refleja, principalmente, por un lado en el abandono en edad temprana de la educación formal para insertarse en el mercado laboral con empleos de baja calificación y remuneración y, por otro lado, en un número cada vez mayor de menores de edad imposibilitados de acceder a la satisfacción de sus necesidades más básicas (Ministerio Trabajo y Seguridad Social, 2005, Programa Estado de la Nación, 2004).

Respecto a la inversión social pública dirigida a niños, niñas y adolescentes, ésta muestra un comportamiento irregular. Mientras la inversión dirigida a los niños y a las niñas ha crecido a un ritmo inferior a la media del país (un 3,1% comparando los datos del año 2002 con respecto a 1990), la inversión dirigida al grupo de jóvenes experimentó un incremento del 5%. En términos *per cápita*, se muestra una tendencia hacia la mejora de la equidad desde una perspectiva generacional

Gráfico 1⁹

Costa Rica: Composición de la inversión social pública en la infancia por sector 1990, 2002 y 2005



Fuente: Elaborado por el economista Rafael Arias con datos de Autoridad Presupuestaria.

blación de manera congruente con lo establecido en el CNA. Al analizar la información que arroja el gráfico 1, respecto a la inversión social pública dirigida a la infancia en el período 1990-2005, se observa que el incremento en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia se ha traducido en un aumento en el sector educación pero con reducciones significativas en los otros sectores sociales, especialmente salud, cultura, seguridad social y vivienda. Esta situación es un fiel reflejo de la ausencia de una política de inversión social integral dirigida a una población que no solo tiene derecho a la educación formal sino también a una vida saludable y a una vivienda digna, entre otros

aspectos. Si la política y la inversión social no están en capacidad de enfrentar la problemática de la población menor de edad desde una perspectiva integral, difícilmente se podrá cumplir a cabalidad con los derechos fundamentales de los niños, las niñas y de los y las adolescentes. Un indicador contundente, y al mismo tiempo preocupante, es el que

(Programa Estado de la Nación, 2005, 28).

Sin embargo, la pregunta es si las tasas de crecimiento de la inversión social dirigida a los segmentos de población menores a los 18 años, en el último decenio, fueron suficientes para mejorar, en forma integral, la condición socioeconómica de esta población

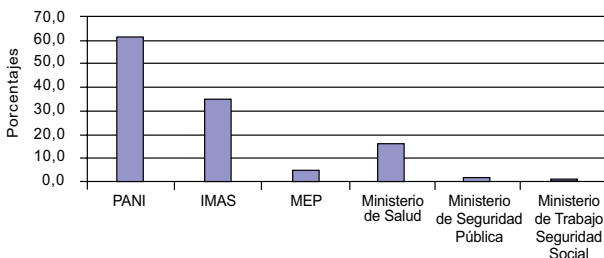
de manera congruente con lo establecido en el CNA. Al analizar la información que arroja el gráfico 1, respecto a la inversión social pública dirigida a la infancia en el período 1990-2005, se observa que el incremento en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia se ha traducido en un aumento en el sector educación pero con reducciones significativas en los otros sectores sociales, especialmente salud, cultura, seguridad social y vivienda. Esta situación es un fiel reflejo de la ausencia de una política de inversión social integral dirigida a una población que no solo tiene derecho a la educación formal sino también a una vida saludable y a una vivienda digna, entre otros

se refiere a que en el país la población menor de 15 años constituye el 45% del total de personas en condiciones de pobreza (UNICEF-UCR, 2004).

Por su parte, el gráfico 2 resume la importancia relativa de la inversión social en programas de atención a la niñez y la adolescencia de algunas de las instituciones sociales más importantes dentro del CNNA. En este caso, se trata de la inversión relativa a los programas de corte selectivo y asistencial que podrían englobarse bajo la figura de atención y protección especial. De la información allí recogida, así como de la que se obtuvo mediante las consultas a distintos personaleros de algunas instituciones que conforman el CNNA, se puede derivar que los vacíos de una estrategia institucional de protección integral de la población menor de edad están intrínsecamente relacionados, generalmente con problemas de concentración y dispersión de la inversión, con la duplicidad de competencias y funciones y con limitaciones presupuestarias para mantener los proyectos en ejecución o para crear nuevos proyectos. De aquí deriva la importancia de apoyar, entre otros, los esfuerzos de FODESAF por mejorar la calidad y eficiencia de la inversión social.

Gráfico 2

Costa Rica: Porcentaje de la ISP de las instituciones en programas de la niñez y de la adolescencia, 2004



Fuente: Elaboración del economista Rafael Arias con base en las estadísticas de las instituciones.

Ejecución presupuestaria del PANI en programas concernientes al SNPI

Como se ha indicado, el PANI es una de las instituciones claves del SNPI y gravita fuertemente en su accionar. Por esta razón, se realizan algunos alcances sobre su gestión presupuestaria. Por razones de tiempo y recursos, no fue posible explorar esta dimensión en el resto de instituciones que conforman el SNPI.

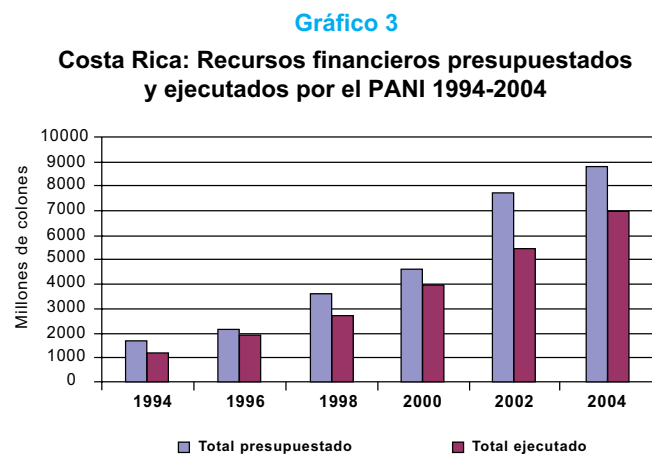
El presupuesto del Patronato Nacional de la Infancia refleja la estructura organizacional definida en su ley orgánica de

9. Los datos para el 2005 son estimaciones del economista Rafael Arias con base en información obtenida de distintas fuentes.

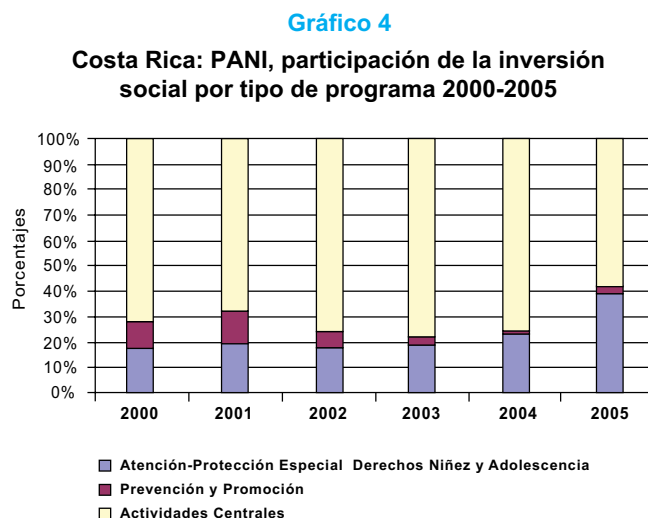
1996. La institución cuenta, en la actualidad, con 41 oficinas locales, ubicadas en las principales cabeceras de cantones en las siete provincias. Los lineamientos, el control y la supervisión de carácter técnico y administrativo hacia estas oficinas y coordinaciones regionales son definidos por las Gerencias Técnica y Administrativa, las cuales representan las instancias ejecutivas más altas de decisión después de la Presidencia Ejecutiva.

En el gráfico 3 se presentan los recursos presupuestados y ejecutados por el PANI durante los últimos diez años. Como se observa, durante el período se ha dado un aumento significativo en el presupuesto de la Institución, sobre todo a partir del año 2000 donde alcanza cerca de los 4,500 millones de colones, hasta llegar a cerca de los 9,000 millones en el año 2004. Esto denota el esfuerzo desplegado por la dirigencia del PANI en el marco de su actual reforma por lograr mayores recursos para la niñez y la adolescencia y la sensibilidad de las autoridades para apoyar el proceso. Sin embargo, el porcentaje de lo ejecutado con respecto a lo presupuestado muestra una disminución. Por ejemplo, mientras que para el año 2000 el porcentaje de los recursos ejecutados sobre los presupuestados es del 88%, el correspondiente al 2004 alcanza el 78%.

El PANI organiza las actividades de la protección especial de la población menor de edad, en tres grandes ámbitos: 1) Actividades centrales, las cuales tienen que ver con toda la actividad de soporte técnico, financiero y administrativo del Sistema¹⁰; 2) Acciones de prevención y promoción, las cuales se orientan a desarrollar cambios sociales que incrementen la participación social en la defensa y la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia por medio de la activación y acompañamiento de los actores locales del SNPI, y 3) Atención y Protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, que se orienta a garantizar y defender los derechos de la población menor de edad (PANI).



Fuente: Elaboración Rafael Arias con datos del PANI.



Fuente: Elaboración Rafael Arias con datos del PANI.

En el gráfico 4 se observa cómo, en los últimos tres años, la inversión de la institución en Actividades centrales ha ido creciendo, lo cual se correlaciona con el proceso de implementación de la reforma institucional. Es así como, mientras en el año 2003 lo invertido en Actividades centrales representaba el 18% de la inversión total del PANI, en el año 2005 ese porcentaje sube hasta el 38%. Este cambio en la composición relativa de la inversión ha repercutido en los otros dos programas, especialmente en el de atención y protección integral.

10. Las "actividades centrales" agrupan gastos tales como habilitación de la infraestructura de las oficinas centrales y las 13 nuevas oficinas locales y la compra del equipo de cómputo para el funcionamiento central y local desde un concepto de modernización del Estado, los cuales, en este período, tienen relación con la implementación de la primera fase de arranque de la reforma. Precisamente, uno de sus propósitos es fortalecer paulatinamente el área de prevención y promoción para que menos personas sean sujetos del programa de atención y defensa; al mismo tiempo, la reforma busca desconcentrar y fortalecer las oficinas locales del PANI.

El porcentaje de lo invertido en este programa bajó, de representar cerca del 80% de la inversión total, en el 2003, hasta cerca de un 60%, en el 2005.

El Fondo para la niñez y la adolescencia

El Fondo para la niñez y la adolescencia fue creado el 3 de diciembre de 1997 mediante la ley N.º 7739, que crea el Código de la Niñez y la Adolescencia, como parte del SNPI. Este Fondo tiene como objetivo primordial “...financiar, a favor de las personas menores de edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional” (Artículo 184). Adicionalmente, en el artículo 183 de dicho Código se establece que “la constitución y el funcionamiento de estos Comités Tutelares podrán contar con financiamiento a cargo del Fondo para la niñez y la adolescencia”. De acuerdo con lo establecido en el artículo 185, el capital financiero del Fondo está constituido por una octava parte, como mínimo, de los recursos del FODESAF (4%) girados al PANI. Además, cuenta con los recursos que le asigna la ley N.º 7972 sobre Impuesto a las bebidas alcohólicas y cigarrillos, art. 14, inciso c (200 millones de colones para proyectos de reinserción de madres adolescentes).

Asimismo, el CNA establece que la administración del Fondo le corresponde al PANI y asigna a su Junta Directiva el velar, conjuntamente con las JP, por el buen funcionamiento del Fondo y de promover, aprobar y fiscalizar los proyectos financiados, así como informar al CNNA sobre la inversión realizada mediante los proyectos financiados, tal y como se establece en los artículos 186 y 187.

Como parte de su proceso de reforma, el PANI está haciendo esfuerzos por

mejorar aspectos técnicos y burocráticos que permitan hacer más eficiente el proceso de postulación, aprobación, financiamiento y seguimiento de los proyectos financiados por el Fondo.

Un elemento que podría ayudar a este propósito y a la expansión del Fondo hacia un mayor número de beneficiarios, sería la aplicación de una estrategia orientada a una más amplia divulgación de su existencia y de sus fines entre las comunidades del país y los integrantes del SNPI.

Para el período comprendido entre el 2001 y el 2004, se observa un incremento de los recursos financieros dirigidos al Fondo. Mientras en el año 2001 estos alcanzaron cerca de 250 millones de colones, en el 2004 aumentaron a 350 millones, para una tasa de crecimiento del 71,4%. Sin embargo, en algunos períodos ha habido dificultades para ejecutar todo lo presupuestado. Estas situaciones se han ido superando y son parte de los pendientes de gestión que el PANI procura terminar de mejorar en el marco de su reforma.

De los 57 proyectos financiados en el 2004, 22 de ellos han estado dirigidos a la prevención de situaciones de vulnerabilidad y 21 al fortalecimiento familiar, 12 a la promoción de derechos y 2 a la restitución de derechos y prevención de abusos, y ellos se han concentrado en la Región Central. Regiones de mayor rezago social y donde existe una alta vulnerabilidad y riesgo para la niñez y la adolescencia, como la Brunca y la Huetar Norte, fueron las menos beneficiadas. De hecho, las regiones Brunca, Chorotega y Huetar Norte juntas, alcanzan un 13% del total financiado con recursos del Fondo de la Niñez y la Adolescencia para el 2004. La reforma busca afinar los criterios de aplicación de los recursos del Fondo, bajo un enfoque de equidad.

El mecanismo utilizado para canalizar los fondos es mediante de las JP, las cuales o elaboran proyectos o detectan

iniciativas en sus ámbitos de acción para ser transformados en proyectos que se elevan a la Junta Directiva del PANI para su consideración. Según la información disponible, los CT no han sido beneficiados por los recursos del Fondo, en parte, debido a que ellos se han venido constituyendo y fortaleciendo desde hace muy poco tiempo atrás.

A modo de balance: algunas conclusiones y recomendaciones

Conjuntamente con el reconocimiento de los derechos de nuestra niñez y adolescencia, es crucial hacer los arreglos institucionales necesarios para materializar esos derechos en el desarrollo de las capacidades en familia, en el acceso a una vida digna y decorosa, en la cristalización de las aspiraciones a una educación sin carencias y restricciones que posibilite el desarrollo humano y la movilidad social y en el disfrute de la recreación, del juego, del arte y la cultura. Esto implica darle a la política de inversión social dirigida a esta población un carácter de integralidad y universalidad.

Sin embargo, la plataforma de programación y presupuestación del SNPI se encuentra atada a enfoques sectoriales e institucionales sin conexiones y articulación. El sistema no opera como tal en materia financiera, sino que el presupuesto y el gasto es la sumatoria de los recursos con que cuentan sus componentes.

Así, aunque el SNPI está intentando avanzar en ciertos ámbitos como el organizativo y el de implementación de proyectos de atención a la niñez y la adolescencia, todavía no resuelve en forma integral la problemática compleja que tiene el país en materia de mejoramiento del bienestar de esta población. Por un lado, las trabas institucionales y el anquilosamiento de los procedimientos para la

asignación presupuestaria a las instituciones sociales que conforman el SNPI no permiten una incidencia ágil, eficiente, oportuna y descentralizada en la asignación de los recursos destinados a proyectos de bienestar para la población menor de edad. Por otro lado, la disminución o estancamiento del presupuesto social de las instituciones y su creciente inflexibilidad (crecimiento del volumen de gasto corriente), aunado a una política social de corto plazo y de focalización del gasto, dificultan la aplicación de una verdadera estrategia de atención integral a los problemas de la niñez y la adolescencia. Es, en este sentido, en el que la política de distribución e inversión social, dirigida a la niñez y la adolescencia no es consistente con los avances en la política del reconocimiento de los derechos de las personas menores de edad establecida en el CNA. De tal forma, el Estado, la política social y los esfuerzos por desarrollar un SNPI siguen estando en deuda con las aspiraciones y los derechos de las nuevas generaciones del país¹¹.

Un dilema importante por resolver es el de encontrar la forma de evitar que la focalización y la universalización sean dos polos de la política social que se repelen o cancelen uno al otro. Es conveniente establecer medidas que actúen sobre las necesidades más urgentes y, al mismo tiempo implementar programas para la construcción de capacidades individuales, familiares y comunales que promuevan un aumento en el bienestar socioeconómico de los hogares.

En un nivel más general, se requiere abrir espacios y mecanismos para viabilizar una participación activa y sustantiva de la población menor de 18 años en los asuntos que le conciernen. Asimismo, es crucial promover acciones que garanticen esquemas locales de desarrollo integral basados en las necesidades específicas de las comunidades locales y, especialmente, de los núcleos familiares más vulnerables. Esto contribuiría a que la inversión social no solo responda a las necesidades

11. Una vía sugerente de financiamiento al movimiento comunal, a las ADC y, por ende, a los CT, ha sido propuesta por CONADECO con base en la partida equivalente al 2% del estimado del impuesto sobre la renta que el Estado debe girar al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las ADC, según lo contemplado en la Ley N.º 3859 sobre el desarrollo de la comunidad. De ese monto, el 50% debe ser destinado al financiamiento de proyectos comunales que podrían ser planteados por los CT. Al respecto, el Reglamento al Artículo 19 de la Ley 3859 sobre el Desarrollo de la comunidad, promulgado en el 2005, regula la asignación de recursos para financiar proyectos que califiquen como empresariales, de infraestructura, capacitación, adquisición de bienes inmuebles y compra de maquinaria y equipo, dando prioridad a los que sean más acordes con las políticas de desarrollo del país, de conformidad con los lineamientos o directrices emanadas de las autoridades correspondientes de Desarrollo Social (prioridades de desarrollo definidas por DINADECO y directrices y parámetros fijados por el Consejo Social) con quienes se coordinará, o en actividades específicas de desarrollo comunal, de esfuerzo conjunto y organizado, en los campos económicos, social y cultural (artículo 10 y 12 del Reglamento). Otra fuente de financiamiento posible del SNPI son los gobiernos municipales que podrían invertir más y mejor en niñez y adolescencia si tuviesen claramente definidos esos ámbitos de acción en sus respectivas jurisdicciones a raíz de asignárseles responsabilidades territoriales de protección. Por ejemplo, el gobierno municipal de Desamparados presupuestó durante el año 2006, algo más de 183 millones de colones en inversión de obras públicas y programas directamente relacionadas con niñez y adolescencia.

y las expectativas de estos núcleos sino, también, a que la asignación de los recursos se guíe por criterios de progresividad.

En un nivel más específico, es necesario mejorar el uso y la asignación de los recursos financieros destinados a la implementación y la ejecución de proyectos que cumplan con los criterios de integralidad y universalidad de la inversión (enfoque de derechos humanos basados en resultados). Obviamente, mejorar la coordinación institucional es clave para establecer un orden de prioridades de proyectos con alta incidencia sobre el bienestar de la población menor de edad. En este sentido, hay que mejorar los niveles de eficiencia y oportunidad en la asignación y la ejecución de los recursos financieros. Aquí, de nuevo, la descentralización y la participación comunitaria son claves.

La dinámica del SNPI: aspectos jurídicos y normativos

El surgimiento a la vida jurídica del SNPI representó, en su momento, uno de los mayores avances de la legislación en un esfuerzo por traducir los derechos en políticas públicas, dado que la norma por sí misma no es suficiente para generar, de forma aislada, mejoras en las condiciones de vida de las personas menores de edad ni para garantizar su efectivo acceso a servicios y oportunidades correlativos a la totalidad de derechos reconocidos por el ordenamiento legal.

Revisar el marco normativo en el que se inscribe el SNPI permite resaltar que existen vacíos e inconsistencias legales que están pendientes de resolver para asegurar el pleno funcionamiento del Sistema. La limitada representación de organizaciones de base comunitaria e instancias locales, la ausencia de reglamentos y procedimientos específicos en relación con el contenido de ciertas normas del CNA, los

vacíos en la estructura y composición del SNPI en los niveles regional y local, así como el tenue tratamiento legal del Sistema como tal, más allá de las instancias que lo componen, constituyen los principales problemas normativos que enfrenta el país para consolidar, en el marco del Sistema Nacional de Protección Social de todos los habitantes, un sistema para la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Estos vacíos cobran especial relevancia a la luz del principio de legalidad que rige la Administración Pública, según el cual *“la Administración Pública (...) solo podrá realizar aquellos actos y prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento (...)”* (Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública), permitiendo, en estos casos, la *“discrecionalidad de la administración”* cuyos límites son difusos, esto implica que estrictamente no pueden dictarse actos contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

Seguidamente, se emprende una revisión del Título IV del CNA para poner de relieve aquellos elementos legales que limitan el pleno funcionamiento del Sistema.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: la representación

La nueva concepción de niñez y adolescencia y la propia reivindicación de los derechos humanos de las personas menores de edad en el plano internacional, conllevó, como parte del desarrollo de la doctrina de la protección integral que le da contenido, a una redistribución de los roles sociales para la efectiva conducción de las políticas públicas, entendiendo que el cumplimiento de los derechos humanos no se da en abstracto, sino que requiere, además de la

contraprestación estatal, una participación activa de las comunidades así como un proceso paralelo de cambio cultural. Repensar la distribución de los roles sociales ha obligado a la apertura de espacios para la organización de las comunidades y para la representación de la ciudadanía en la esfera gubernamental.

Con esta premisa se crea, como instancia máxima de representación en el nivel nacional, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia no solo como órgano coordinador de las políticas generales de las instituciones encargadas de garantizar los derechos de la niñez, sino como garante de la plena participación de la sociedad civil y de la integración de ésta con los distintos entes gubernamentales con el objeto de lograr la protección integral en el ámbito nacional. De esta forma quedó plasmado por la *Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos durante la discusión del expediente N.º 12.839 “Código de la Niñez y la Adolescencia”* al reconocerse que “*en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia se habrá de garantizar la plena participación de la sociedad civil y se integrará a los distintos entes gubernamentales que de manera efectiva atienden las demandas de la población infantil y adolescente*”¹².

Sin embargo, el artículo 170 del Código de la Niñez y la Adolescencia al referirse a la creación del Consejo lo describe como un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre tres grandes actores: el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad en la materia. El artículo no se refiere estrictamente a sociedad civil, sino que hace clara mención de organizaciones que cumplan el propósito de representar a la comunidad y le añade que éstas deberán tener una vinculación con la materia propia de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Al contrastar el citado artículo con la integración particular del Consejo,

definida en el artículo 172 del Código, es notorio el desbalance en la representación que ostentan las instancias gubernamentales frente al sector que representa a la sociedad civil, expresada en el número de integrantes efectivo: 13 representantes de las instituciones públicas y 4 representantes de la sociedad civil y el sector privado.

Otro rasgo que merece ser destacado es la directa representación del Poder Ejecutivo y de las instituciones descentralizadas en el seno del Consejo, al contemplarse la participación de representantes de los diversos Ministerios que tienen competencias en materia de niñez y adolescencia y de los representantes de las instituciones autónomas, respectivamente. En este caso, cada representación significa un asiento en el Consejo. Muy diferente es el caso de las organizaciones representativas de la comunidad en la materia, las cuales son tratadas de manera agregada. En este caso, la norma establece la designación de dos representantes únicos del sector formado por asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, agrupando tres formas de organización que, si bien en sus aspectos formales guardan ciertas características comunes, en la práctica han demostrado ser notablemente diferentes. La aglutinación de estas denominaciones bajo la noción de “sector” representante de la diversidad que compone la sociedad civil, ha conllevado a dejar sin representación, de forma sistemática, a una porción de éstas. La única distinción que se hace es en torno al ámbito funcional en el que operan, ya sea que se desempeñen en el área de la atención y la asistencia, o en la promoción y defensa de los derechos de la población menor de edad. La representación de la comunidad en el CNNA queda, por lo tanto, limitada, dejando de lado una real y directa representación de las comunidades y del nivel local en el espacio expresamente creado para la articulación en niñez y adolescencia.

12. Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos **Código de la Niñez y la Adolescencia expediente N.º 12.839**. Informe de Subcomisión 7 de octubre de 1997.

En la práctica, las organizaciones no gubernamentales participantes en el Consejo, por su naturaleza, asumen muy diversos roles y funciones: como agentes de consulta en razón de sus conocimientos especializados; como representantes de los niños, las niñas y adolescentes en la toma de decisiones; como ejecutores de programas gubernamentales; y como catalizadores de la colaboración, alianza y cooperación de los sectores (empresarial, laboral y de organizaciones no gubernamentales) a los que pertenecen. Desde el punto de vista de representación, están ausentes en el Consejo Nacional y en otras instancias de decisión aquellos actores, quienes trabajan directamente y por mandato legal en la protección integral de la niñez y la adolescencia en las comunidades: las Juntas de Protección y los Comités Tutelares; ellos solo participan en niveles de ejecución.

Esta ausencia de las instancias de base comunitaria encargadas de la protección de las personas menores de edad en los ámbitos de toma de decisión del SNPI, no es acorde con los presupuestos básicos del Código, que plantea como uno de sus principios organizacionales la participación de la comunidad. En cuanto al nombramiento de las organizaciones como miembros del Consejo, la ley señala que la designación le corresponde al Presidente de la República, a partir de una terna que cada sector deberá remitir a la Presidencia de la República durante el primer mes de ejercicio del Gobierno. Un área confusa o gris en la representación de las organizaciones de la comunidad es la designación por períodos de tres años, no de los cuatro que corresponden a un mandato en particular, como podría inferirse de la lectura de la norma que refiere al nombramiento. Los procedimientos para la elaboración de la terna respectiva debe elaborarlos cada sector, sin embargo, es claro que estos procedimientos de selección tienden a ser restrictivos y limitan todavía más el acceso de las organizaciones locales. En paralelo, los problemas de la

no-participación y de la no-representación se extienden a la población menor de edad, la cual no tiene reconocidos espacios particulares para participar de las decisiones sobre las materias que les afecta, contraviniendo el principio fundamental de la CDN referido al derecho a la participación.

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece que el Consejo de la Niñez y la Adolescencia elegirán de su seno, anualmente, a un presidente y un vicepresidente. Si bien ello supone la posibilidad de que un representante de la sociedad civil pueda presidirlo, ha sido práctica usual, desde la constitución del primer Consejo en 1998, que quien ostenta la Presidencia Ejecutiva del PANI presida el Consejo. Aun cuando esto puede ser una buena práctica, es necesario compatibilizarlo con el artículo 175 del Código, donde se contempla que la Presidencia y vicepresidencia del Consejo sólo podrán ser objeto de reelección sucesiva por un período igual, es decir, un año.

El CNNA se adscribe al nivel más alto del Poder Ejecutivo, es decir, la Presidencia de la República. La Procuraduría General de la República considera que el CNNA es un órgano interinstitucional, intersectorial y colegiado perteneciente al Poder Ejecutivo y adscrito a la Presidencia de la República (Procuraduría General de la República, 2004: 7). Esta adscripción se infiere de la potestad que ostenta el Presidente de la República en el nombramiento de los representantes ante el Consejo y, en particular, por la designación de funcionarios de confianza para ocupar la representación gubernamental en esta instancia. (Procuraduría General de la República, 2004).

Es importante enfatizar que las funciones que le son encomendadas al Consejo revisten un carácter de coordinación y articulación, y en virtud de ello, se consigna, en el artículo 170 del Código, que las instituciones gubernamentales que integran el Consejo conservarán las competencias constitucionales y legales

propias. En este sentido, la adscripción del CNNA al Poder Ejecutivo cobra sentido, ya que reviste al Consejo de una potestad para convocar y coordinar a las más altas jerarquías del Ejecutivo en lo concerniente a niñez y adolescencia.

Ahora bien, debe distinguirse entre el órgano colegiado y la estructura administrativa que le da soporte, entiéndase, su Secretaría Técnica. Si bien la Procuraduría es clara en manifestar que no existe una relación de tipo orgánico entre el CNNA y el PANI, en la práctica el funcionamiento de dicha Secretaría ha contado con recursos humanos y financieros vía presupuesto del PANI. En este contexto, la Secretaría Técnica del Consejo fue fortalecida a partir del año 2001 con la aprobación, por parte de la Autoridad Presupuestaria, de 4 plazas en propiedad asignadas al PANI, como parte de las negociaciones sostenidas por la entonces Presidenta Ejecutiva de esta institución, tal y como consta en la Memoria de Proceso de Trabajo para el período 1998-2002 del CNNA¹³.

En definitiva, contrasta el alto nivel político que ostenta el Consejo con su débil estructura administrativa, la cual debería fortalecerse. Así, el valor agregado del Consejo parece reducirse a la función de la representación de los miembros que lo integran.

El Sistema Nacional de Protección como sistema

El análisis del sistema como el conjunto de instituciones gubernamentales y sociales llamadas a garantizar la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, no se agota con la conformación de un Consejo, que ostenta la representación de estas instancias en el nivel nacional. El Consejo como tal, constituye el grado mayor de organización del SNPI y como órgano colegiado adscrito al

Poder Ejecutivo responde en su forma instrumental a la necesidad de ordenar y organizar el conjunto del Sistema.

De esta forma, el Código instaura como un nivel particular de conformación del Sistema a las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo. A pesar de estar claramente establecido como un nivel en la estructura del sistema¹⁴, sus dimensiones completas no son desarrolladas en un capítulo específico del Código como el resto de las instancias que lo conforman, en virtud de lo cual, es una de las áreas inacabadas y poco exploradas del Sistema.

El funcionamiento pleno de un SNPI en diferentes espacios territoriales (comunal, regional y nacional) requiere de la articulación de diversas expresiones organizativas, siendo clave ese nivel en el que se reagrupan todas las instituciones públicas y privadas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para la ejecución de las políticas públicas. Es relevante explorar la posibilidad de coordinar con instancias actualmente ausentes, con competencias claras en la materia, como la Defensoría de los Habitantes, los gobiernos locales, el movimiento comunal, los Consejos Cantonales de la Persona Joven, el Poder Judicial, las Juntas de Educación, entre otros.

No es de extrañar que después de ocho años, el SNPI, creado por el Código, ha funcionado, principalmente, en sus niveles políticos, representado por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, e institucionales, por medio de la prestación de servicios sectoriales por parte de las instituciones gubernamentales, según sus mandatos legales.

Los vacíos en la normativa, en términos de la omisión de directrices para conformar estructuras y mecanismos de coordinación, participación y concertación de actores, con objetivos y funciones concretas en los niveles regionales y locales, se traducen en problemas de funcionamiento y desempeño. En concreto, las labores

13. Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2002).
14. Artículo 169 del Código de la Niñez y la Adolescencia. “*El sistema de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia estará conformado por las siguientes organizaciones:*
 - a) *el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia*
 - b) *las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez*
 - c) *las Juntas de Protección*
 - d) *los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*”.

de coordinación se reservan al CNNA y, por esa vía, al ámbito nacional; quedan al descubierto la falta de mecanismos de articulación e interrelación intermedios y de base entre las propias instancias del Sistema, es decir, existe una desconexión entre el CNNA, el conjunto de instituciones que entregan servicios para cumplir con los derechos de la niñez y la adolescencia y las JP y los CT. Dicho en breve, la actual conformación del sistema adolece de un claro ordenamiento territorial de las instancias que lo componen. Esta desorganización se expresa en el ámbito regional, al carecer de una instancia intermedia que logre engarzar el nivel nacional, en particular el Consejo, con el nivel local, en el que se inscriben las JP y los CT. Si a esto se suma la inexistencia de redes, como el tejido que da sostenibilidad al Sistema en sus diversos grados, es posible afirmar que, al exclusivo amparo del marco normativo vigente, el funcionamiento sistémico del SNPI, en el territorio nacional, es inviable, a excepción de expresiones informales que actualmente se gestan sobre todo en el ámbito local, y aportan interesantes lecciones para repensar y remozar ese marco normativo.

Uno de los desafíos más claros es la formalización del SNPI en su expresión local, entendida como Sistemas Locales de Protección en el nivel cantonal, tomando como base la organización política-administrativa de los gobiernos locales, pasando desde el nivel cantonal, a cada distrito y a las comunidades específicas, y estableciendo como marco de referencia el trabajo en red de las instancias locales y la vinculación estrecha de toda la institucionalidad y de las organizaciones sociales con las JP y los CT en tanto instancias que conforman la base del SNPI.

Como ya se ha indicado, las municipalidades no forman expresamente parte del SNPI de manera directa. Al integrar un representante de la municipalidad en las JP, los gobiernos locales tienen una vinculación y un rol establecido

en materia de niñez y adolescencia en el nivel local. Sin embargo, persiste la necesidad de que los gobiernos locales asuman el tema de niñez y adolescencia en el marco de sus competencias legales en el ámbito cantonal, siendo que las Comisiones Permanentes Municipales de Asuntos Sociales podrían asumir el tema de manera más directa o, eventualmente, una comisión especial según lo previsto en el Código Municipal (art. 49). En este sentido, la resolución 5445-99 de la Sala Constitucional, que versa sobre la autonomía de los gobiernos locales, es clara en señalar que estos poseen autonomía para definir lo local, en cuyo marco se inscribe necesariamente el abordaje de la protección integral de la niñez y la adolescencia. Asimismo, ello constituye una pieza clave para que los gobiernos locales, mediante acuerdos logrados en el seno de los Consejos Municipales, se configuren en la plataforma facilitadora de la conformación, articulación y operación del SNPI en el ámbito local, dando vida a lo establecido en el CNA. En este marco, las instituciones especializadas, entre las que destaca el PANI en su rol de ejecutora y rectora en materia de niñez y adolescencia, por medio de sus oficinas locales y las JP, pueden potenciar su quehacer al liderar y actuar junto a un conjunto muy diverso de actores locales que tienen un rol en la protección social integral de las personas menores de edad.

El nivel local del SNPI: las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares en el marco de sistemas locales de protección

Las Juntas de Protección, en el plano jurídico, están adscritas a la Junta Directiva del PANI, pero, a su vez, están conformadas por una mezcla de representantes

de la institucionalidad pública y de la ciudadanía, con lo que se constituyen en una instancia pública abierta a la representación y participación comunitaria. Dado su carácter mixto y para el éxito de su gestión, es clave lograr el apego de los funcionarios y las funcionarias públicos(as) que conforman las Juntas (representantes del Ministerio de Educación y del gobierno municipal), al cumplimiento de funciones que provienen de otro sector (Ley Orgánica del PANI).

No obstante que dicha ley Orgánica regula que las JP dependerán jerárquicamente de la Junta Directiva del PANI, los mecanismos de comunicación, trámite de aprobación de proyectos, asignación y ejecución presupuestaria no han sido suficientemente expeditos dado que no existe disposición legal que indique el mecanismo de coordinación de las JP con la Junta Directiva.

Las directrices para las JP son dadas por la Junta Directiva del PANI o por las oficinas locales; la reforma del PANI propone que estas estén en consonancia con la realidad local. Un abordaje que armonice las necesarias políticas nacionales de protección con las realidades particulares de lo local, pareciera ser lo óptimo.

Los niveles de autonomía y descentralización le son otorgados a las JP en la propia Ley Orgánica del PANI y en el Código, al establecer como la principal atribución de las JP, en el nivel cantonal, el coordinar, adecuar y ejecutar la aplicación en el ámbito comunitario de las políticas de protección integral dictadas para la niñez. Sin embargo, esta función, que constituye una fortaleza legal para la articulación del SNPI en el ámbito local, no ha podido ser ejercida por una fracción de las JP debido a que se han concentrado en la elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos específicos; por otra parte, en los ámbitos locales en las que actúan generalmente no existen redes interinstitucionales y de organizaciones comunitarias con las cuales potenciar su quehacer. Esto no demerita

su importante función como canalizadora de proyectos comunitarios que postulan al financiamiento del Fondo.

Guardando las distancias del caso, el nivel local también se ve afectado por los mismos problemas que se identifican en el nivel nacional. El tema de la representación de la ciudadanía en las Juntas es uno que amerita revisión, principalmente en cuanto a los mecanismos y los procesos de convocatoria y selección de los representantes¹⁵. Pero el tema de la representación no se agota ahí puesto que, por disposición expresa del Código, se integra en las JP, con voz y voto, un representante de la población adolescente de la comunidad. Persisten las mismas inquietudes en cuanto a los procesos de selección y en particular cabe preguntarse el rol que juega la persona menor de edad en un espacio institucional generado por iniciativas de personas adultas. El Código es sumamente general en sus disposiciones y no entra en la parte reguladora, aspecto propio de otro tipo de instrumentos jurídicos que no han sido creados a la fecha. Por otra parte, es necesaria la actualización y la armonización de las regulaciones emitidas en materias tales como el proceso de selección de los miembros de las Juntas, a la luz de los avances y de las experiencias de trabajo en el marco de funcionamiento del SNPI.

Los vacíos normativos impiden con claridad dotar de una jurisdicción específica a las JL, las cuales, bajo una interpretación positiva y de eficiencia de la ley, deberían constituirse, una por cada oficina local del PANI existente en el país. Sin embargo, las oficinas locales no necesariamente responden a la clásica organización territorial administrativa del país y, aunque con la reforma el PANI ha creado 13 nuevas, en una perspectiva de largo plazo, su crecimiento ha sido lento. Esto ha dificultado la conformación de Juntas en los 81 cantones, y dadas las funciones que le son encomendadas, su ausencia en el ámbito de casi el 50% de cantones

15. Los tres representantes comunales ante las JL son elegidos en convocatorias especiales, sin participación formal de las organizaciones del movimiento comunal, como las Uniones Cantonales de ADC ni de los gobiernos municipales, aunque el ámbito de actuación de las JL es justamente, la jurisdicción municipal.

del país (aunque existan mecanismos para establecer circunscripciones más allá del concepto cantonal) representa una debilidad más del sistema en su base local. Esto está siendo enfrentado por el proceso de reforma del PANI, que como se indicó, junto con crear seis nuevas JP desde el 2004, tiene proyectado crear otras ocho durante el 2006.

Por su parte, los Comités Tutelares, al ser las instancias más cercanas a la comunidad y no estar adscritas a una institución pública, sino a las ADC, se han visto afectados en su constitución y desarrollo al no contar con apoyo técnico, acceso a recurso financiero y posibilidades de representación en los diversos ámbitos de toma de decisión. En cierta forma, su conformación ha estado desconectada del movimiento comunal al no existir una vinculación entre éste y sus grados de organización (Confederación nacional, Federaciones regionales, Uniones cantonales) y la estructura propia del Sistema. Es claro que las limitaciones económicas siguen siendo un fuerte obstáculo para el funcionamiento de los Comités Tutelares.

El Código es omiso en cuanto a la participación de adolescentes en los Comités, a pesar de establecerse como un derecho fundamental la libertad de asociación que ostentan las personas menores de edad y del reconocimiento expreso del principio ya mencionado a la participación. De esta forma, la vinculación de adolescentes mayores de 15 años¹⁶ en los CT debería tornarse mandatoria, puesto que los Comités se constituyen en la instancia más cercana a las personas menores de edad por su circunscripción al ámbito comunal¹⁷.

La Ley sobre Desarrollo de la Comunidad N.º 3859 por ser anterior al CNA y dado que su Reglamento no establece la obligatoriedad a las Asociaciones de Desarrollo Comunal de nombrar CT y en las comunidad existe un gran desconocimiento acerca de la figura del CT, de las funciones que le competen.

En este sentido, el Código es omiso al no disponer de obligaciones propias para las instancias públicas y para el mismo movimiento comunal en todas las áreas relacionadas a la conformación y al funcionamiento de estos, como, por ejemplo, capacitación, apoyo económico, respaldo legal, entre otros. De hecho, en la formulación actual del Código, tanto DINADECO como CONADECO son actores ausentes, y no tienen una clara vinculación en materia de niñez y adolescencia, pese al rol estratégico en el nivel comunitario que tienen las Asociaciones de Desarrollo para el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad. El período anual de nombramiento de los integrantes de los CT es muy corto para lograr su integración como grupo y para que capaciten, diseñen y ejecuten planes y proyectos coordinados entre comunidad y Estado.

Entre las funciones que le son asignadas a los Comités Tutelares, destacan la de actuar como centro de mediación en la resolución de conflictos, tarea que sobrepasa en mucho las posibilidades reales que tienen los Comités de hacerla efectiva. De hecho, la promulgación de la ley de resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social (7727) entró en vigencia en una fecha muy cercana a la misma entrada en vigencia del Código, razón por la cual no fueron contempladas las especificidades legales que implican la formación y la puesta en funcionamiento de un Centro de Mediación, esto sin desvirtuar la verdadera naturaleza del Comité Tutelar orientada a la vigilancia y la exigibilidad del cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad en las comunidades¹⁸.

No obstante las medidas específicas que se pueden adoptar para fortalecer a los CT y a las JL, lo más importante es posibilitar que estos actores formen parte y actúen dentro de un sistema local (cantonal) de protección que trabaje en red. Solo así podrán potenciarse como actores sociales y sus aportes cobrar verdadero

16. La Ley sobre el desarrollo de la comunidad (N.º 3859) fija en 15 años la edad mínima requerida para ser miembro de una Asociaciones de Desarrollo Comunal, disposición que se hace extensiva a los integrantes del Comité Tutelar dada la adscripción de estos últimos a las ADC.
17. El Departamento Legal de DINADECO ha elaborado un reglamento base de funcionamiento de los CT, en el cual se contempla que, al menos, uno de los miembros del CT debe ser una persona menor de edad.
18. Esta ausencia -toda una asignatura pendiente en el espíritu del CNA-, está siendo enfrentada en el cantón de Desamparados mediante la organización de un Centro de Mediación con la metodología RAC. Este Centro será un servicio disponible para la ciudadanía del cantón y al cual los CT podrán referir situaciones de niñez y adolescencia que no pueden ser atendidos por ellos. El Centro atenderá, en primer lugar, situaciones de niñez y adolescencia susceptibles de mediación, también otras situaciones de interés del Municipio y de la ciudadanía.

sentido. Como lo ha demostrado la experiencia, aislados no pueden cumplir las funciones que se les ha encomendado.

Educación y trabajo infantil y adolescente 1995-2004: un ejemplo del potencial del SNPI y del efecto de las políticas públicas

Como parte de la estrategia de elaboración de este capítulo acerca del SNPI, se decidió analizar lo que ha ocurrido en la relación educación-trabajo infantil durante los diez últimos años, en el entendido de que el derecho a la educación debe ser garantizado por el SNPI para toda la niñez y la adolescencia.

Este recurso metodológico es particularmente interesante por las siguientes razones: i) el binomio educación-trabajo infantil alude al derecho a la educación, sobre el cual la información existente permite, como no ha sido posible en otros temas de niñez y adolescencia, visualizar en el nivel macro y al menos durante los diez últimos años, el desempeño del país en este ámbito de la protección/desprotección, ii) en los análisis tradicionales, sin enfoque de derechos, la atención se ha centrado principalmente en los datos fríos acerca de cuántos estudian y cuántos trabajan, sin visualizar a las personas adolescentes excluidas y desprotegidas y, por ello, en condiciones de alta vulnerabilidad social; iii) dado que el derecho a trabajar que la ley otorga a las personas con edades entre 15 y 17 años, en la práctica, es aplicable casi únicamente a las personas en condiciones de pobreza, es tiempo de revertir esta situación garantizando a todos y a todas el derecho a la educación mediante la universalización de la educación secundaria, iv) porque el

tema permite construir, desde la perspectiva de la protección integral, una sugerente tipología acerca de la dinámica de la protección/desprotección de la niñez y la adolescencia, v) finalmente, porque ayuda a preguntarse si los avances o retrocesos en este tema específico pueden ser atribuibles a la acción del SNPI, a las políticas públicas gestadas por el país en los últimos diez años, o a ambas. Si existiese algún tipo de relación entre el SNPI y los resultados, se estaría visualizando el potencial de protección integral que posee el sistema, y que sería deseable que, fortalecido, se extendiese a todos los ámbitos de los derechos de la población menor de edad.

Entre los derechos básicos a disfrutar por las personas menores de edad, se encuentra la educación, la salud, la recreación, el juego y la participación, y para la población que supera los quince años de edad, el derecho al trabajo bajo un régimen especial de protección. Este derecho no puede desvincularse de la protección y el goce de los otros derechos.

Esta división ha sido adoptada en los diversos estudios sobre trabajo de las personas menores de dieciocho años¹⁹, por lo que se habla de trabajo infantil cuando lo realiza la población menor de quince años, y trabajo adolescente el ejecutado por personas entre los quince y diecisiete años cumplidos.

El primero se considera inadmisibles y es definido como *“toda actividad de niños y niñas que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación, se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros, o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños y las niñas”*. (OIT/IPEC, 2004:27).

Por su parte, el trabajo adolescente apunta a la realización de actividades laborales según los criterios aplicados a la población adulta, bajo un régimen especial de protección. El CNA señala para los y las adolescentes la igualdad

19. Véase, por ejemplo, Torrico (1995), OIT/IPEC (2004); Fundación Paniamor-OIT/IPEC (2002).

de derechos y garantías laborales que disfrutaban las personas adultas, más otros beneficios adicionales irrenunciables como la menor jornada laboral y su conciliación con el derecho a la educación, de tal forma que el derecho al trabajo puede limitarse “cuando la actividad laboral importe riesgo, peligro para el desarrollo, la salud física, mental y emocional o cuando perturbe la asistencia regular al centro educativo”. (Ley 7739, artículo 78).

El trabajo adolescente está reservado, en la práctica, para el segmento de la población adolescente que no disfruta de suficiente protección y que se ve forzada a trabajar, aunque sea bajo un régimen de protección especial. Ellos y ellas pertenecen a familias pobres y excluidas que -contrario a las familias de clase media y alta- no pueden garantizarles educación completa ni el disfrute de otros derechos propios de su edad.

Desde esta perspectiva de la protección social integral, es posible observar, bajo una mirada más amplia, lo que sucede a los y las adolescentes en su relación con la educación y el trabajo, al tiempo que –a través de este caso– se puede entender mejor los efectos de la protección o desprotección que puede brindar el país y el mecanismo específico del SNPI a esta población menor de edad.

La información estadística disponible permite construir una serie histórica de diez años -antes y después del CNA- para valorar la capacidad del país y del SNPI en cuanto a: i) asegurar el derecho a la educación de las personas adolescentes,

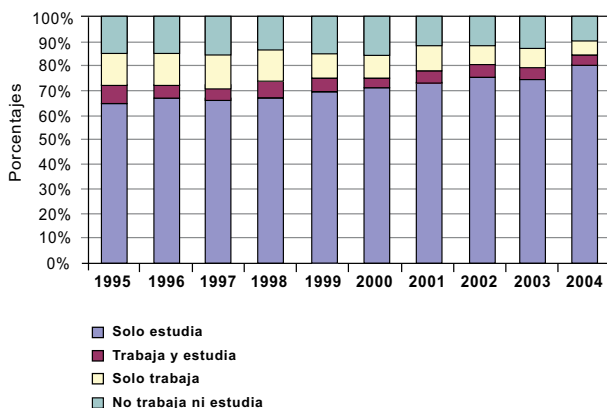
ii) prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente, y iii) prevenir el riesgo social de los que no estudian ni trabajan. Los datos de las Encuestas de Hogares de propósitos múltiples de los años 1995 al 2004, señalan la evolución que han experimentado en los últimos 10 años, las cuatro categorías básicas ligadas a la relación educación-trabajo infantil y adolescente-riesgo social para las edades de 12 a 17 años: i) los que solo estudian, ii) los que estudian y trabajan, iii) los que solo trabajan y iv) aquellos que ni estudian ni trabajan. Los datos demuestran que el país ha tenido un buen desempeño en esta materia. Entre el año 1995 y el 2004, ocurrió lo siguiente²⁰:

1. Las personas adolescentes de ambos sexos que sólo estudiaban, aumentaron de 265.051 (65,4%) en 1995 a 434.068 (80,5%) en el año 2004.
2. Las que estudiaban y trabajaban disminuyeron de 27.524 (6,8%) a 20.583 (3,8%) en el mismo período.
3. Las que solo trabajaban, disminuyeron de 54.462 (13,4%) a 30.605 (5,7%).
4. Las personas adolescentes que ni estudian ni trabajan, disminuyeron de 58.177 (14,4%) a 54.170 (10%), aunque en términos absolutos casi se mantuvo el número de adolescentes en esta situación de vulnerabilidad.

Como se observa en el gráfico 5, el balance general es positivo: en diez años, Costa Rica ha logrado crear condiciones para que más personas adolescentes realicen su derecho al estudio y, en todos los casos, disminuyan las personas que combinan estudio y trabajo, solo trabajan y aquellas que sufren riesgo social. Sin embargo, es preocupante que la menor disminución se haya producido en el grupo más vulnerable que no estudia ni trabaja. Desde el enfoque de derechos,

Gráfico 5

Costa Rica: Distribución relativa de la población de 12 a 17 años según combinación de estudio y trabajo, por año, 1995-2004



Fuente: INEC, gráfico elaborado por Pilar Ramos, 2005.

20. La especialista del INEC, Pilar Ramos, señala que la Encuesta de Hogares de propósitos múltiples subestima el trabajo infantil al no profundizar en formas específicas de inserción laboral de la población más joven y, por ejemplo, indica que, en el año 2002, la Encuesta de Hogares detectó casi 10.000 personas trabajadoras menos que el Módulo de Trabajo Infantil de ese año. En: “Educación y participación laboral: algunos encuentros y desencuentros en la protección integral de la niñez y la adolescencia” artículo para UNICEF, inédito, noviembre de 2005.

junto con alegrarnos por los avances, deberíamos estar profundamente preocupados porque en diez años el país no ha sido capaz de incluir y de proteger debidamente a más de 50.000 adolescentes de uno u otro sexo que ni estudian ni trabajan.

Por otra parte, cabe anotar que la tendencia a la mejoría no aumenta significativamente a partir del año 1998, cuando se aprueba el CNA y se comienza a implementar el SNPI. Este es un aspecto que requiere de investigación específica.

Desde el punto de vista del enfoque de derechos y de la protección social integral, todas las personas menores de edad deberían estar protegidas en todos sus derechos (“todos los niños, todos los derechos”). Sin embargo, a partir de edades muy tempranas, la niñez y la adolescencia comienzan a diferenciarse socialmente y a integrar cuatro grupos muy distintos, según el grado de protección de que son objeto. Combinando la información que arroja la Encuesta de Hogares acerca de las relaciones educación–trabajo infantil con una visión de la protección, se puede postular una tipología que implica la distinción de cuatro niveles en la dinámica de protección/desprotección.

- Adolescentes protegidos y protegidas: solo estudian.
- Medianamente protegidos y protegidas: estudian y trabajan.
- Escasamente protegidos y protegidas: solo trabajan.
- Desprotegidos y desprotegidas: no estudian ni trabajan.

En términos de ciclo de vida, se puede inferir, desde esta construcción tipológica, que las personas protegidas, además de tener asegurado el derecho a la educación hasta niveles avanzados, disfrutaban también de seguridad social, de los derechos a la cultura, a la recreación,

a ambientes saludables y a la participación (aunque no necesariamente escapan por su mejor condición económica a los peligros de las diversas formas de abuso y maltrato). Aquellos y aquellas que estudian y trabajan tienen un fuerte rezago escolar y ven obstaculizados su pleno disfrute a los anteriores derechos; quienes solo trabajan, hacen uso del contradictorio derecho a trabajar antes de tiempo y acceden limitadamente a las demás oportunidades (como se ha señalado, en la práctica el derecho al trabajo entre los 15 y 17 años de edad está reservado para las personas jóvenes pobres y es una medida paliativa ante la insuficiencia de las políticas sociales universales). Finalmente, la población desprotegida, sin estudiar y sin trabajar, queda en total vulnerabilidad ante diversas situaciones de riesgo social. Las políticas selectivas dirigidas a esta población o no existen o son poco efectivas y los programas son escasos y costosos.

En términos de la valoración del acceso a la educación, la mirada puede invertirse identificando dos grupos: la población que trabaja y la que no lo hace. Desde esta perspectiva, igualmente son claras las mejoras en la escolarización de la población trabajadora, donde se reflejan discrepancias por sexo y grupos de edad, según se muestra seguidamente, ya sea considerando solo la educación regular, o ésta conjuntamente con la abierta.

Por otra parte, el porcentaje de población trabajadora con rezago escolar es sustancialmente superior que la no trabajadora, tanto por sexo como por grupos de edad aunque, como es de esperar, la población adolescente presenta rezagos con mayor frecuencia y estos en promedio son superiores al observado en la población de 12 a 14 años pues, incluso, reflejan abandono definitivo del sistema educativo.

Entre la población de 12 a 14 años trabajadora, el rezago escolar afecta a casi dos terceras partes, mientras que en la no trabajadora, un tercio es la que

Cuadro 2

Costa Rica: Porcentaje de asistencia escolar de población de 12 a 17 años según sexo y grupos de edad, por tipo de educación y condición de trabajo, 1990, 1995 y 2004

Sexo y grupo de edad	Solo educación regular						Educación regular y abierta			
	Trabajan			No trabajan			Trabajan		No trabajan	
	1990	1995	2004	1990	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Total	19,2	32,3	35,2	74,8	81,1	86,9	33,6	40,2	80,2	88,9
12 a 14 años	29,3	56,9	41,1	83,7	88,7	93,0	57,3	41,9	89,1	93,5
15 a 17 años	15,6	22,3	33,9	63,7	71,6	80,2	23,9	39,8	73,0	83,9
Hombres	18,8	32,4	33,1	83,7	84,3	90,8	33,2	37,9	84,9	92,8
12 a 14 años	30,4	58,2	40,7	89,2	91,0	94,7	58,2	41,8	91,3	95,2
15 a 17 años	14,1	20,6	31,6	76,1	74,5	86,2	21,7	37,1	75,4	90,0
Mujeres	20,4	31,9	42,9	67,3	78,5	83,7	34,6	48,8	79,6	85,6
12 a 14 años	24,6	51,6	42,3	78,6	86,6	91,4	53,6	42,3	87,1	91,9
15 a 17 años	19,3	26,5	43,1	54,3	69,6	75,5	29,4	50,7	71,4	79,0

Fuente: INEC. Varios años. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulados especiales.

presenta algún año de rezago. Asimismo, el promedio de años de rezago es un 14% superior en los primeros, respecto al segundo grupo. Entre mujeres y hombres no se observan grandes diferencias en este grupo de edad, aunque el rezago afecta ligeramente más a los hombres.

La afectación es mucho mayor en magnitud e intensidad en la franja etaria de 15 a 17 años. El porcentaje de rezago en la población que no trabaja es 57%, pero dentro de la que trabaja es casi el 88%, y el promedio de rezago de este último grupo es 31% más alto que el primero. Diferencias similares se presentan dentro de la población de los hombres, mientras que en el de las mujeres, aunque presentan magnitudes de afectación ligeramente inferiores a las de los hombres, los promedios de año de rezago entre trabajadoras y no trabajadoras no difieren tan sustancialmente como

dentro de los hombres, lo cual se asocia a una mayor permanencia de las mujeres en el sistema educativo, y un mayor éxito escolar.

En estas condiciones, la participación laboral representa un doble riesgo al desarrollo de la población infantil, en tanto, además de participar en actividades económicas, éstas suponen un significativo compromiso al disfrute del derecho a la educación. Situación análoga sufre la población adolescente, pero donde los altos niveles de rezago apuntan a que con mayor probabilidad se les ha excluido del sistema escolar. Las políticas y los programas que reflejan una mayor cobertura, deben dirigirse así, al mejoramiento de sus contenidos y las metodologías de enseñanza en aras de no solo lograr la reinserción, sino evitar el abandono e incrementar el éxito en su formación regular.

Cuadro 3

Costa Rica: Población de 12 a 17 años por sexo y condición de rezago escolar según grupo de edad y condición laboral (valores absolutos y relativos)

Edad y condición laboral	Total				Hombres				Mujeres			
	Total	Sin rezago	Con rezago	Promedio ¹	Total	Sin rezago	Con rezago	Promedio ¹	Total	Sin rezago	Con rezago	Promedio ¹
Total	539426	278066	261360	2,29	264164	124230	139934	2,37	275262	153836	121426	2,2
No trabaja	488238	269610	218628	2,14	223871	118311	105560	2,11	264367	151299	113068	2,17
Trabaja	51188	8456	42732	3,06	40239	5919	34374	3,16	10895	2537	8358	2,64
12 a 14 años	264993	172554	92439	1,64	126819	76645	50174	1,68	138174	95909	42265	1,59
No trabaja	255688	169282	86406	1,62	120066	74307	45759	1,65	135622	94975	40647	1,58
Trabaja	9305	3272	6033	1,85	6753	2338	4415	1,88	2552	934	1618	1,76
15 a 17 años	274433	105512	168921	2,65	137345	47585	89760	2,75	137088	57927	79161	2,53
No trabaja	232550	100328	132222	2,48	103805	44004	59801	2,45	128745	56324	72421	2,50
Trabaja	41883	5184	36699	3,26	33540	3158	29959	3,35	8343	1603	6740	2,85
Valores relativos												
Total	100,0	51,5	48,5		100,0	47,0	53,0		100,0	55,9	44,1	
No trabaja	100,0	55,2	44,8		100,0	52,8	47,2		100,0	57,2	42,8	
Trabaja	100,0	16,5	83,5		100,0	14,7	85,3		100,0	23,3	76,7	
12 a 14 años	100,0	65,2	34,9		100,0	60,4	39,6		100,0	64,9	30,6	
No trabaja	100,0	66,2	33,8		100,0	61,9	38,1		100,0	70,0	30,0	
Trabaja	100,0	35,2	64,8		100,0	34,6	65,4		100,0	36,6	63,4	
15 a 17 años	100,0	38,4	61,6		100,0	34,6	65,4		100,0	42,3	57,7	
No trabaja	100,0	43,1	56,9		100,0	42,4	57,6		100,0	43,7	56,3	
Trabaja	100,0	12,4	87,6		100,0	10,7	89,3		100,0	19,2	80,8	

Fuente: INEC.2004. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Tabulado especial.

1/ Se refiere a los años promedio de rezago de la población que tiene al menos un año de rezago escolar.

21. En el año 1974 Costa Rica ratificó el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo; el 13 de junio de 1996 se firmó el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Costa Rica y la OIT (posibilitando la cooperación clave de OIT en esta materia) y el 12 de marzo de 1997 para hacer efectivo ese Memorando se crea el Comité Directivo Nacional de lucha contra el trabajo infantil mediante Decreto N.º 25890. Antes, en el año 1994, por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el PANI y UNICEF, se introdujo un primer módulo de trabajo infantil en la Encuesta de Hogares y propósitos múltiples, lo que permitió dimensionar y caracterizar, por primera vez, el trabajo infantil y adolescente en el país. Durante el período, se han elaborado dos Planes Nacionales para la prevención, eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

22. En el año 1999 se los definía como “conjunto integrado de instituciones y organizaciones locales públicas y privadas que, en el marco del CNA, están velando en el nivel cantonal, por la promoción, el cumplimiento y la exigibilidad de los derechos de las personas menores de edad y están intentando actuar coordinadamente y sin perder sus competencias institucionales y organizativas específicas que les asigna el CNA, cuando conocen de cualquier tipo de abuso contra ellas. Es decir, son un espacio en el cual es posible comenzar a formular la política social sobre niñez y adolescencia en el nivel local e iniciar la vigilancia ciudadana de su cumplimiento...los SLP se conciben como una instancia de coordinación de acciones, articulación de esfuerzos y de máximo aprovechamiento de las fortalezas con que cuenta una comunidad” (Osorio; UNICEF, (1999), “Nuestro Derecho...a la transparencia”. Año #3, N.º 2.

Ahora, la pregunta de rigor es: ¿los cambios positivos en la relación entre educación y trabajo infantil son atribuibles a la gestión directa del SNPI?²¹ o son resultado de la combinación de elementos tales como políticas macro del país en materia de empleo, del mejoramiento del nivel de ingreso y bienestar de las familias, de los efectos de las políticas sociales universales en educación? ¿o de ambos factores? En otras palabras, el aumento de adolescentes que estudian y la disminución de quienes están involucrados(as) en trabajo adolescente en riesgo social, ¿se debe al buen funcionamiento del SNPI o a las políticas sociales del país? Un análisis más detallado acerca de las políticas sociales universales aplicadas durante este período, podría ayudar a encontrar una respuesta. En todo caso, este ejemplo demuestra el potencial de protección de la niñez y la adolescencia que posee el país combinando el buen funcionamiento del SNPI y la aplicación de políticas universales. En ese sentido, el mundo de probabilidades se vuelve más amplio con el fortalecimiento del marco legal, la organización y el financiamiento oportuno del SNPI y de sus capacidades de respuesta efectiva.

Pérez Zeledón: una experiencia precursora de protección comunitaria de los derechos de la niñez y la adolescencia por medio de la organización del SNPI en el nivel local

En el mes de abril de 1998, recién aprobado el CNA, el Consejo Municipal del cantón de Pérez Zeledón y UNICEF firmaron un acuerdo para impulsar la

protección de las personas menores de edad del cantón mediante la constitución de un “Sistema Local de Protección”. Esta iniciativa retomaba una innovadora experiencia desarrollada por UNICEF y la Municipalidad de Puriscal en el año 1995.

El propósito de impulsar sistemas locales de protección en cantones donde existía voluntad política de los gobiernos locales para incorporar en su agenda la protección de la niñez y la adolescencia, era demostrar que la protección real de los derechos de esta población solo era posible si se activaban mecanismos locales de articulación de la institucionalidad pública y la participación ciudadana, con la facilitación de la Municipalidad y la orientación técnica de los órganos especializados. Junto con hacer efectivos los principios de participación de la comunidad, desconcentración y articulación intersectorial que plantea el CNA, se procuraba desarrollar mecanismos de gestión local del SNPI, que acababa de ser instituido por el CNA en su Capítulo IV. Como se ha señalado, la organización nacional allí planteada (salvo la función que le asigna a las JP) no considera la organización del SNPI en el nivel regional ni local; tampoco le asigna un rol relevante a los gobiernos locales en la promoción y la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, como parte de su mandato de procurar el bienestar de los ciudadanos de su jurisdicción.

En ese tiempo había necesidad de avanzar en el conocimiento práctico acerca de cómo articular los distintos niveles del SNPI: el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, las instituciones del sector social prestadoras de servicios, las Juntas de Protección, adscritas al PANI y los Comités Tutelares, adscritos a las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Esta estructura piramidal del SNPI supone la existencia de una amplia organización comunitaria de protección centrada orgánicamente en las JL y los CT, figuras concebidas expresamente

para incorporar la participación de la ciudadanía organizada.

La experiencia del cantón de Pérez Zeledón, junto a otras desarrolladas con las Municipalidades de San José y de Upala, procuró ayudar a encontrar respuestas en torno a cómo organizar y gestionar el SNPI en el nivel local.

La construcción del sistema de protección integral en el cantón de Pérez Zeledón supuso varios desafíos: i) diseñar una estrategia de conformación del SLP, ii) darle una estructura organizativa, iii) financiarlo, iv) darle sostenibilidad, v) conectarlo con las instancias centrales del SNPI.

El gobierno local estableció una alianza con UNICEF para incorporar en su agenda la protección de las personas menores de edad del cantón. Fueron clave para esta decisión dos regidoras de distintos partidos políticos que formaban parte del Consejo Municipal: Lic. Lovelia Mesén Abarca y M.Sc. Mariela Víquez Ramírez. Ellas apoyaron políticamente el proceso durante todo su mandato y formaron parte de la Unidad Coordinadora como representantes de la Municipalidad. El rol que tuvo el gobierno local fue de facilitador; sirvió de plataforma para la confluencia de las organizaciones e instituciones en las instalaciones del municipio y como espacio neutral para su integración y coordinación. Asignó espacio físico para una oficina de derechos de la niñez y financió actividades y materiales educativos. Sin embargo, no logró incluir en su presupuesto ordinario un cargo permanente para ponerlo a disposición del SLP. Esto fue decisivo, posteriormente, para el debilitamiento

del sistema local. Por su parte, UNICEF aportó asistencia técnica para incorporar el enfoque de derechos, financió transitoriamente una coordinadora, aportó equipos y suministros, apoyó durante dos años la Unidad Técnica con una cooperante y financió parte de los proyectos y las actividades gestadas por el sistema local.

De esta manera, el financiamiento del SLP provino de la Municipalidad, de UNICEF y de los aportes en recursos humanos y en especie de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil del cantón de Pérez Zeledón. El SLP no logró acceder al financiamiento del Fondo de la Niñez y la Adolescencia instituido por el CNA, que en esos años comenzaba su reglamentación.

Desde el punto de vista organizativo, al inicio de la experiencia, se creó una Unidad Técnica que realizó funciones de unidad ejecutora de los fondos aportados por UNICEF y la Municipalidad, y de coordinación de las instituciones y las organizaciones que conformaron lo que se inició como Comisión Interinstitucional y que llegó a funcionar como asamblea o Consejo Cantonal de Protección. En el momento de mayor apogeo –sin que mediara un mandato legal– llegó a integrar a 47 entidades públicas y privadas, incluyendo la representación del Poder Judicial (Recuadro 6). Así, en sus inicios, el SLP del cantón de Pérez Zeledón estuvo integrado por el gobierno local como facilitador, la Unidad Técnica, el Consejo o asamblea, la JL y los Comités Tutelares del cantón, cuya organización y capacitación fue una de las primeras tareas que se planteó el SLP (se lograron organizar y sostener 21 CT en todo el cantón).

Recuadro 6

Costa Rica: Instituciones y organizaciones vinculadas a lo largo del tiempo al SLP de Pérez Zeledón

Patronato Nacional de la Infancia	Instituto Mixto de Ayuda Social	Municipalidad
Dirección de Tránsito	Guardia de Asistencia Rural	Ministerio Público
Escuela de Enseñanza Especial	Hospital	Caja Costarricense del Seguro Social
CEN CINAI	Ministerio de Educación Pública	Clínica del Adolescente
Organismo de Investigación Judicial	Instituto Nacional de Seguros	Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
Ministerio de Cultura	Instituto Costarricense del Deporte	Ministerio de Trabajo
Defensoría de los Habitantes	DINADECO	Casa de la Mujer
Universidad Nacional	Universidad de Costa Rica	Ministerio de Salud
Asociaciones de Desarrollo del cantón	Ejército de Salvación	Iglesia Católica
Fraternidad de Pastores	Iglesia La Casa del Banquete	Asociación de Jóvenes que salvan Jóvenes
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (SILOR)	Instituto Nacional de Seguros	Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
Junta de Protección Social	Fondo Nacional de Becas	Juzgado Penal Juvenil
Juzgado de Familia	Juzgado Civil	Movimiento Nacional de Juventudes
Asociación Vida Nueva	Asociación Hogar Madre del Redentor	Asociación Franciscanos Cristo Obrero
Hogar Ama	Radio Sinaí	Radio Estéreo 88
Periódico local Impacto	Periódico local Estrella del Sur	

Fuente: Roxana Gómez, 2005.

Con esta organización, el SLP se abocó a la tarea de realizar un diagnóstico no tradicional del estado de cumplimiento de los derechos humanos de las personas menores de edad. Abarcó cinco categorías: i) libertades fundamentales y garantías individuales, ii) vida familiar, iii) igualdad de oportunidades, iv) protección contra el abuso, la explotación sexual, la violencia y la discriminación y v) procesos administrativos y judiciales para el cumplimiento y efectividad de los derechos involucrados en la Ley Penal Juvenil. Basándose en los resultados, el SLP inició una fuerte tarea de divulgación y sensibilización de la ciudadanía del cantón sobre los derechos de la niñez y la adolescencia y sobre la necesidad de organizar CT, como requisito indispensable para la protección de las personas menores de edad en escuelas, barrios y comunidades. Además, se diseñó material educativo y básico para informar a la ciudadanía acerca de la existencia de la organización comunal a favor de la niñez y la adolescencia. Líderes y dirigentes de la época reseñan la alta motivación y compromiso de la población en este propósito.

Entre las acciones desarrolladas por el SLP cabe mencionar la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias que realizó con las Municipalidades de Puriscal y San José sobre la conformación de SLP; en esa misma perspectiva, se visitaron todos los Concejos Municipales de la Región Brunca para entregarles documentos guía sobre la conformación de SLP, a partir de la experiencia en el cantón de Pérez Zeledón, y se distribuyó al resto de municipalidades del país, vía correo, ejemplares para todos los Concejos Municipales, con el fin de motivar en la implementación de estos, para que fuera de interés nacional abordar el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En el Cantón se realizaron esfuerzos de capacitación en mediación de conflictos y de coordinación interinstitucional

para la canalización de denuncias de los CT; asimismo se gestionará un convenio con la Universidad Nacional de Heredia, con sede en el Cantón, para la construcción de una base de datos cantonal de las acciones de protección y el desarrollo de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de 11 instituciones de Gobierno y 4 organizaciones de la sociedad civil. Destaca también el extraordinario esfuerzo conjunto desarrollado por varias instituciones y organizaciones (Ministerios de Educación y Salud, Municipalidad, CCSS, SILOR, PANI, ADC, Casa de la Mujer y otros) en los seis distritos del cantón para registrar a las personas menores de edad trabajadoras (acatamiento Municipal del artículo 96 del CNA). Igualmente, los CT impulsaron innovadores proyectos en los cuales se involucraron desde funcionarios(as) municipales, policía, empresa privada e instituciones de bienestar social, por ejemplo, para prevenir la venta de cigarrillos a menores de edad en las pulperías del centro de San Isidro y para erradicar el trabajo infantil y familiar del basurero municipal, y abrir a las familias otras opciones de ingresos.

Entre las metas no logradas destaca la imposibilidad de articularse, pese a sus esfuerzos, con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Dos invitaciones formales para sesionar en Pérez Zeledón no fueron atendidas por el CNNA de la época.

Posiblemente, el mayor logro del SLP de Pérez Zeledón fue la capacidad de aglutinar, durante un tiempo prolongado, prácticamente a todos los actores sociales del cantón alrededor de la protección de la niñez y la adolescencia. A partir de allí, tuvo el mérito de impulsar acciones integradas e integrales con enfoque de derechos y de género para enfrentar amenazas y violaciones en materia de trabajo infantil, explotación sexual infantil, justicia penal juvenil y otros. Desde el punto de vista sustantivo, el enfoque no se centró primordialmente

en las víctimas; aunque el sistema procuró atenderlas en forma urgente, con calidad humana y sin revictimizarlas, su vocación fue la prevención y el trabajo con toda la niñez y la adolescencia, con alto involucramiento de la comunidad.

Después de unos años de auge, el SLP de Pérez Zeledón decayó en su accionar. Influyó la disminución del apoyo político y económico del gobierno municipal al cambiar sus autoridades y la finalización de la cooperación técnica de UNICEF. La Unidad Técnica no siguió operando y se debilitó la conducción del proceso. La JL organizada en ese período no pudo mantener el liderazgo e internamente el SLP se fue disgregando e incluso, los CT se fueron desactivando por falta de asistencia técnica y de apoyo institucional a sus demandas e iniciativas. Esto demuestra que su accionar se potencia y cobra sentido en el marco de un SLP integrado y coordinado.

Sin embargo, en el cantón de Pérez Zeledón continúa funcionando una red interinstitucional pública y privada de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Al decir de sus integrantes “...*la Red sigue existiendo y subsiste porque todos nosotros tenemos una alta tolerancia a la frustración y nos mueve una gran fe en el trabajo que desarrollamos que es reconocido públicamente por los años que llevamos en el tema*”²³.

La experiencia de Pérez Zeledón, señala una situación compleja. Por una parte, es evidente la necesidad de mecanismos de protección lo más cercano posible a los niños, las niñas y adolescentes, y Pérez Zeledón demostró que la ciudadanía, las instituciones y las organizaciones pueden implementarlos con gran vocación de servicio. Sin embargo, el SNPI no incorpora la dimensión territorial de la protección; por esta razón, no entrega lineamientos para su organización ni para su financiamiento. Los niños, las niñas y adolescentes continúan siendo protegidos débilmente y a distancia por un esquema centralizado que no

tiene expresión concreta en las comunidades. Las políticas nacionales sobre niñez y adolescencia requieren localizarse en las regiones y los cantones del país; ese es el sentido de las JL creadas para estar presentes en las localidades y de los CT, susceptibles de ser organizados –al menos uno– por cada una de las casi 2.600 Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad que existen en el territorio nacional.

Pérez Zeledón enseña que no basta el compromiso ético y la voluntad de los y las funcionarios(as) públicos(as) y de los ciudadanos(as) para constituir sistemas locales de protección. Para que sean sostenibles se requiere que el trabajo interinstitucional de los y las funcionarias(os) del sector social esté respaldado por un mandato legal; además, el SLP requiere de una instancia de articulación y coordinación imprescindible para su funcionamiento eficiente.

Finalmente, la experiencia enseña que los SLP requieren estructuras organizativas adecuadas a las particularidades de cada cantón y, en todos los casos, financiamiento para sus actividades. En este sentido, el Fondo de la Niñez y Adolescencia, creado por el CNA, podría tener un importante rol.

De cara al futuro: lecciones aprendidas y desafíos pendientes

La valoración realizada al SNPI permite llegar a las siguientes lecciones aprendidas y reflexiones finales.

En materia organizativa

La estructura, organización y funcionamiento actual del SNPI requiere fortalecerse, articularse y desconcentrarse para garantizar la promoción y la

23. Mariela Víquez, exregidora Municipal, exintegrante de la Unidad Técnica y actual representante de La Casa de la Mujer, 2005.

protección de los derechos de toda la población menor de edad residente en el territorio nacional. Para hacer operativo el enfoque de la protección social integral de toda la niñez y la adolescencia, debe continuar superando la tendencia al centralismo y a la focalización como única o principal política de protección.

En términos prospectivos, es deseable revisar la arquitectura, el discurso y la práctica del SNPI, de modo tal que su orientación transite por una visión moderna de la gerencia social y del trabajo sistémico de redes.

Por el lado del financiamiento

El estudio pone de manifiesto la necesidad de una plataforma de programación y presupuestación del SNPI como tal, que ayude a coordinar, articular y potenciar los presupuestos institucionales y los aportes de la sociedad civil.

En efecto, el SNPI carece de financiamiento en tanto sistema integrado; sus partes institucionales funcionan con sus presupuestos ordinarios, los cuales con las excepciones debidas, han sufrido escasa modificación a raíz de la puesta en práctica del SNPI; la base ciudadana del sistema, los CT y las JP, todavía son muy débiles financieramente. El Fondo de la Niñez y la Adolescencia, adscrito al PANI, puede ayudar a potenciar el SNPI.

El ámbito jurídico

El SNPI presenta vacíos en su normativa jurídica (CNA, normas y reglamentos institucionales) que le dificultan, por ejemplo, accionar de forma coordinada y articulada, desde lo nacional hasta lo local, y poner en práctica los principios expuestos en la introducción del CNA: participación de la comunidad, desconcentración en la toma de decisiones y articulación intersectorial e interinstitucional. Los CT y las JL, base ciudadana del

SNPI, poseen condiciones para actuar más allá de la sola ejecución de las políticas. Los sistemas locales de protección que han intentado organizarse trabajando en red, no pueden avanzar más allá de un nivel básico de coordinación al carecer de respaldo legal para organizarse en algún nivel territorial, dado que el CNA no estableció un nivel intermedio de organización y funcionamiento entre el Consejo Nacional, los CT y las JP. Tampoco asignó un papel activo y relevante a los gobiernos municipales, lo cual dificulta la asignación de responsabilidades territoriales en la protección de la niñez y la adolescencia y resta una potencial fuente de recursos. Hasta hace poco, los CT carecían de mecanismos permanentes de asistencia técnica, de acompañamiento y de interconexión con los actores públicos para ejercer las funciones encomendadas; la conexión con DINADECO y CONADECO y con el gobierno municipal, en el caso de Desamparados, ha comenzado a suplir esta carencia.

Trabajo infantil – educación–desprotección

En el período comprendido entre 1990 y el 2004 se avanzó exitosamente en una mayor asistencia al colegio, en disminuir la población que estudia y trabaja y la que solo trabaja, así como la que ni estudia ni trabaja. El aumento de estudiantes ocurrió especialmente dentro del tramo de 15 a 17 años (25 puntos porcentuales). Junto con este éxito, lo preocupante, desde el enfoque de derechos, es la desaceleración en la disminución del segmento de menores de edad que ni estudian ni trabajan: de 58.177 (14,4%) en el año 1995, a 54.170 (10%) en el 2004; ellos y ellas son el segmento en mayor riesgo social y sobre los cuales se debería poner especial atención. Estos resultados demuestran las ricas posibilidades de beneficio para la niñez y la adolescencia cuando –desde la perspectiva de la protección social

integral— se aplican políticas públicas compartidas entre Estado y sociedad y se combinan políticas universales y selectivas. Lo deseable es que en todas las materias de niñez y adolescencia el país pudiera monitorear su desempeño de mediano plazo para mostrar el impacto de sus políticas públicas y la actuación de su SNPI.

Funcionamiento del SNPI a escala local y el impacto de las debilidades del marco jurídico vigente y de financiamiento en la experiencia

La experiencia de Pérez Zeledón demostró que la ciudadanía, las instituciones y las organizaciones pueden implementar mecanismos de protección a la niñez y la adolescencia con gran vocación de servicio. El compromiso ético y la voluntad de los funcionarios y las funcionarias públicos(as) y de la ciudadanía para constituir el SNPI en el nivel local, en este caso, fue condición esencial para la persistencia del esfuerzo, pero tales ingredientes no bastan como condición de la sostenibilidad.

La experiencia enseña que los SLP requieren estructuras organizativas adecuadas a las particularidades de cada cantón y, en todos los casos, respaldo legal y financiación de sus actividades. De allí la importancia de que el Fondo para la Niñez y la Adolescencia, junto con otras fuentes de financiamiento que se han identificado en este trabajo, contribuyan al fortalecimiento de estas iniciativas ciudadanas.

Desafíos

Sin duda, la riqueza del SNPI se halla en el sistema en sí mismo. Contradictoriamente, este atributo constituye, a la vez, su talón de Aquiles, puesto que los principales avances se registran en las instancias u órganos que lo componen

más no así en el desarrollo de la noción de sistema que da valor agregado a las partes —que lo integran— y su traducción en la práctica. Consecuencia de lo anterior es la acumulación de una serie de incoherencias e inconsistencias normativas, institucionales, financieras y programáticas, que limitan una integral y efectiva protección para el conjunto de las personas menores de edad. En ese sentido, el desafío apunta al perfeccionamiento del Sistema, es decir, de su estructura, articulaciones, nivel de cohesión y coordinación, legitimidad, participación e interacción de las partes, capacidades de concertación, sinergia financiera y funcional así como capacidad técnica-operativa, con el fin de conferir capital importancia al ámbito de lo local y lo comunitario, donde la protección de la niñez y la adolescencia se juega en el día a día.

Los desafíos —como ya se están visualizando en el país— pueden estructurarse en 4 grandes áreas de acción:

- 1 **Marco legal.** Los vacíos, traslapes e inconsistencias legales pendientes, posibles de resolver en el conjunto o en sus partes por diversas vías. Por ejemplo: i) reglamentación de los aspectos operativos del SNPI, especialmente el establecimiento de los niveles regional y local de su funcionamiento, ii) participación directa de representaciones ciudadanas en el CNNA y otros órganos de coordinación y decisión: CT, ADC, JP, gobiernos locales y de representantes adolescentes, iii) revisión del artículo 30 de la Ley Orgánica del PANI para incorporar representación de los CT del respectivo cantón, en las JP, iv) ampliar a dos años el período de vigencia de los integrantes de los CT, v) incorporar a los gobiernos locales para hacer realidad la dimensión territorial de la protección.

2. **Organización y funcionamiento del SNPI.** i) articulación de los niveles nacionales, regionales y locales del SNPI, ii) armonización con las plataformas regionales o provinciales de desarrollo social que establezcan los Gobiernos, iii) constitución y fortalecimiento de JP en cada uno de los 81 cantones, iv) creación y sostenimiento de al menos un CT por cada ADC existente en el país, v) organización de los SLP en los 81 cantones, vi) coordinar, especialmente en el nivel local, con el Poder Judicial (ampliación del artículo 169 del CNA).
3. **Financiamiento del SNPI.** i) incrementar los recursos de FODESAF orientados a niñez y adolescencia, especialmente aquella que sufre condiciones de pobreza, ii) Fortalecer el Fondo para la Niñez y Adolescencia y la aplicación de lo establecido en el CNA, iii) incluir en los planes anuales operativos (PAO) de las instituciones que forman parte del SNPI, partidas presupuestarias específicas para financiar los programas y las acciones que les corresponda realizar dentro del SNPI, iv) impulsar fuentes específicas de financiamiento del SNPI, por ejemplo, dar pleno cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Desarrollo de la comunidad, generando espacios para los CT, v) aumentar la inversión social en niñez y adolescencia de los gobiernos locales y propiciar su articulación al SNPI, vi) incrementar la inversión pública en cultura, recreación y deportes.
4. **En términos de políticas públicas.** i) formulación de la política nacional sobre niñez y adolescencia bajo el enfoque de protección integral (política de Estado para 10 años) y

actualización y fortalecimiento de la Agenda decenal en la materia, ii) aclaración de competencias: rectoría, promoción, prevención, y asistencia en el contexto del SNPI.

Reflexión final

Desde la perspectiva de la protección social integral de la niñez y la adolescencia, la mayoría de las acciones que permiten promover y garantizar el disfrute de los derechos de las personas menores de edad, prevenir las violaciones a esos derechos, defenderlos o restituirlos, no han sido ni podrán ser impulsadas y resueltas de fondo y en toda su dimensión, mientras el SNPI no funcione como sistema y no esté organizado en todo el territorio nacional. Sin duda, ninguna actuación aislada de una institución pública o de organizaciones sociales y comunitarias a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia, por más acertada y eficiente que ella sea, podrá prevenir y resolver en sus raíces, y de manera sostenible, las situaciones que afectan a los niños, las niñas y adolescentes.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa (1998). “Código de la Niñez y la Adolescencia Ley N.º 7739”. San José, Costa Rica, *La Gaceta*, N° 2 del 6 de febrero de 1998.
- Barahona, Sauma y Trejos (1999). “La política social costarricense y las reformas económicas 1983-1997”. Conejo, Carlos, Henry Mora y Juan Rafael Vargas (compiladores). *Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1983-1998*. Heredia: Editorial Fundación UNA, pp. 265-301.

- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2000). *Recomendaciones del CDN: Costa Rica*.
- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2005). *Recomendaciones del CRC: Costa Rica*.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2002). *Memoria de Proceso de Trabajo 1998-2002*. Secretaría Técnica del CNNA, San José.
- Estado de la Nación. (2004). *Costa Rica Contemporánea*. San José, Costa Rica: Lara Segura.
- Fundación Paniamor-OIT/IPEC (2002). *El trabajo infantil y adolescente doméstico en Costa Rica ...yo no trabajo, solo ayudo!* San José: OIT/IPEC-Paniamor-MTSS.
- Gómez, Roxana (2005). *Sistematización de la experiencia del SLP en Pérez Zeledón*. San José: Informe de consultoría para UNICEF.
- INEC-OIT/IPEC-MTSS (2003). *Informe Nacional de los resultados de la encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica*. Organización Internacional del Trabajo. San José, Costa Rica.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL. Serie de políticas sociales, N.º 95.
- Meoño, Johnny (2001). *Crisis, estado nacional y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida Cultura política?* Cartago: Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2005) *Segundo Plan Nacional de Acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección especial de las personas adolescentes trabajadoras: 2005-2010*. San José, Costa Rica.
- Nowalski, Jorge y otros (2003). *Asimetrías económicas, sociales y políticas en Costa Rica. Hacia una calidad de vida digna*. San José: CIDH, PNUD y Fondo Contravalor Costa Rica – Canadá.
- OIT/IPEC (2004). *Manual para la reflexión y la acción para erradicar el trabajo infantil (Manual para formadores)*. San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo.
- Osorio, Rodolfo (1999). “Sistemas Locales de Protección y Vigilancia de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia”. *Revista Nuestro Derecho a... La Transparencia*. UNICEF Costa Rica, Año 3, # 2, 1999.
- Patronato Nacional de la Infancia (2002). “Reglamento para la administración y control de los recursos económicos girados por el Fondo para la niñez y la Adolescencia”. *La Gaceta*, N.º 203, martes 22 de octubre de 2002.
- Procuraduría General de la República (2004). *Pronunciamiento sobre el CNNA*. Documento C-377-2004 del 15 de diciembre de 2004.
- Programa Estado de la Nación. (2005). *Panorama General de la Infancia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible.
- Programa Estado de la Nación. (2004). *X Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: CONARE.
- PNUD (1990). *Informe sobre desarrollo humano*.
- Repetto, Fabián (2005). “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”. En: Repetto, Fabián (editor). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Torrico, Lidia, (1995). UNICEF: ¿Quiénes son y por qué trabajan los niños y niñas en Costa Rica?
- UNICEF (2003). *Proyecto Fortalecimiento de las Asociaciones de Desarrollo Comunal para la protección comunitaria de la niñez y la adolescencia*.
- UNICEF (2005a). *El enfoque de protección social integral y la organización del SNPI*. En proceso de publicación como libro.
- UNICEF (2005b). *Hacia un modelo de abordaje comunitario de la protección social integral de la niñez y la adolescencia. Orientaciones para el desarrollo de SLP*. Documento de trabajo del Programa 2 “Participación activa de la ciudadanía a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia”.
- UNICEF-UCR (2004). *IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*. San José, Costa Rica.

Reflexiones Sección III

Desde la perspectiva de la protección social integral de la niñez y la adolescencia, la mayoría de las acciones que permiten promover y garantizar el disfrute de los derechos de las personas menores de edad, prevenir las violaciones a esos derechos, defenderlos o restituirlos, no han sido ni podrán ser impulsadas y resueltas de fondo y en toda su dimensión mientras el SNPI no funcione como sistema y no esté organizado en todo el territorio nacional. Sin duda, más allá de

la necesaria revisión y debida articulación de la arquitectura institucional en materia de niñez y adolescencia considerada a lo largo de esta sección ninguna actuación aislada de una institución pública o de organizaciones sociales y comunitarias a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia, por más acertada y eficiente que ella sea, podrá prevenir y resolver, en sus raíces y de manera sostenible, las situaciones que afectan a niños, niñas y adolescentes.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

Anexo Demográfico

Cuadro A1

Costa Rica: Población total por edades según año y sexo, 2002-2005

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ambos sexos						
0 a 4	396542	394010	392137	391287	389805	387549
5 a 9	419147	418044	416022	412494	409522	406853
10 a 14	431542	430944	431597	432544	430894	428557
15 a 19	397657	410889	421008	430256	439230	442946
20 a 24	353440	368970	381950	391264	400017	411776
25 a 29	305955	313320	322978	334757	348949	364183
30 a 34	313408	310766	308669	308890	309850	312528
35 a 39	301413	307156	312249	315965	317383	317463
40 a 44	254638	266188	277025	286917	296068	303369
45 a 49	197494	209291	220983	232199	243371	254661
50 a 54	146461	155251	164709	174665	185248	196226
55 a 59	110277	115713	122116	129247	136398	144153
60 a 64	89314	92271	94831	97715	101799	106978
65 a 69	70782	72804	75240	78190	81560	84554
70 a 74	56911	58855	60287	61379	62387	63967
75 y +	80346	83795	87749	91903	96027	100045
Total	3925327	4008267	4089550	4169672	4248508	4325808
Masculina						
0 a 4	203179	201885	200933	200515	199758	198598
5 a 9	215704	215160	214107	212232	210650	209254
10 a 14	221706	221601	222141	222820	222106	220946
15 a 19	203757	210624	215936	220819	225548	227676
20 a 24	180886	188872	195520	200377	204928	211044
25 a 29	155942	159859	164954	171069	178404	186254
30 a 34	160478	158877	157571	157309	157644	158966
35 a 39	154412	157204	159625	161664	162367	162197
40 a 44	130560	136640	142207	147026	151459	155140
45 a 49	100018	106163	112417	118466	124332	130197
50 a 54	73259	77699	82518	87590	93234	98995
55 a 59	54482	57274	60579	64308	67904	71793
60 a 64	43935	45442	46735	48055	50011	52599
65 a 69	34124	35013	36197	37740	39490	41026
70 a 74	27329	28207	28756	29176	29572	30188
75 y +	36600	38028	39766	41540	43263	44985
Total	1996371	2038548	2079962	2120706	2160670	2199858

Cuadro A1

Costa Rica: Población total por edades según año y sexo, 2002-2005

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Femenina						
0 a 4	193363	192125	191204	190772	190047	188951
5 a 9	203443	202884	201915	200262	198872	197599
10 a 14	209836	209343	209456	209724	208788	207611
15 a 19	193900	200265	205072	209437	213682	215270
20 a 24	172554	180098	186430	190887	195089	200732
25 a 29	150013	153461	158024	163688	170545	177929
30 a 34	152930	151889	151098	151581	152206	153562
35 a 39	147001	149952	152624	154301	155016	155266
40 a 44	124078	129548	134818	139891	144609	148229
45 a 49	97476	103128	108566	113733	119039	124464
50 a 54	73202	77552	82191	87075	92014	97231
55 a 59	55795	58439	61537	64939	68494	72360
60 a 64	45379	46829	48096	49660	51788	54379
65 a 69	36658	37791	39043	40450	42070	43528
70 a 74	29582	30648	31531	32203	32815	33779
75 y +	43746	45767	47983	50363	52764	55060
Total	1928956	1969719	2009588	2048966	2087838	2125950

FUENTE. INEC-CCP. Proyección de la población 2000-2100. Datos en línea.

Cuadro A2

Costa Rica: Población por grupos de edad según año y provincia, 2002-2005

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total país						
0 a 4	396542	394010	392137	391287	389805	387539
5 a 9	419147	418044	416022	412494	409522	406851
10 a 14	431542	430944	431597	432544	430894	428531
15 a 19	397657	410889	421008	430256	439230	442944
20 a 24	353440	368970	381950	391264	400017	411761
25 a 29	305955	313320	322978	334757	348949	364175
30 a 34	313408	310766	308669	308890	309850	312538
35 a 39	301413	307156	312249	315965	317383	317460
40 a 44	254638	266188	277025	286917	296068	303367
45 a 49	197494	209291	220983	232199	243371	254701
50 a 54	146461	155251	164709	174665	185248	196236
55 a 59	110277	115713	122116	129247	136398	144180
60 a 64	89314	92271	94831	97715	101799	107027
65 a 69	70782	72804	75240	78190	81560	84516
70 a 74	56911	58855	60287	61379	62387	63959
75 y +	80346	83795	87749	91903	96027	100053
Total	3925327	4008267	4089550	4169672	4248508	4325838
San José						
0 a 4	128563	127582	126921	126725	126450	126068
5 a 9	136593	136434	136127	135447	135055	134820
10 a 14	142945	142403	142431	142720	142308	141813
15 a 19	139239	143161	145808	148110	150452	151228
20 a 24	129445	135454	140188	143316	146104	149945
25 a 29	109551	113424	118724	125000	132010	138910
30 a 34	110809	109441	108441	108503	109200	110949
35 a 39	108671	109884	110737	111102	110839	110462
40 a 44	93598	97303	100755	103859	106706	108877
45 a 49	74318	78293	82142	85768	89404	93157
50 a 54	55983	59185	62554	66064	69754	73574
55 a 59	41463	43521	46050	48873	51676	54624
60 a 64	33446	34302	35011	35872	37238	39108
65 a 69	27263	27795	28436	29259	30250	31121
70 a 74	22527	23222	23677	23965	24193	24630
75 y +	31293	32592	34103	35699	37275	38781
Total	1385707	1413996	1442105	1470282	1498914	1528067

Cuadro A2

Costa Rica: Población por grupos de edad según año y provincia, 2002-2005

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alajuela						
0 a 4	76104	76154	76303	76587	76675	76513
5 a 9	81069	81506	81761	81684	81621	81521
10 a 14	83237	83484	83838	84193	84054	83851
15 a 19	74585	77735	80385	82887	85237	86408
20 a 24	65426	68686	71552	73793	75932	78626
25 a 29	56116	57404	59199	61455	64219	67191
30 a 34	59058	58185	57260	56696	56308	56399
35 a 39	57208	58355	59210	59692	59643	59274
40 a 44	47418	50152	52810	55261	57440	59042
45 a 49	35227	37762	40463	43158	45843	48488
50 a 54	26503	27988	29579	31297	33230	35372
55 a 59	20845	21794	22818	23938	25059	26329
60 a 64	16746	17502	18227	19016	19971	21035
65 a 69	13000	13475	14031	14708	15455	16153
70 a 74	10222	10601	10932	11199	11479	11855
75 y +	15265	15905	16628	17385	18137	18885
Total	738029	756688	774996	792949	810303	826942
Cartago						
0 a 4	44234	43886	43615	43438	43183	42817
5 a 9	48191	48012	47695	47179	46713	46295
10 a 14	50442	50307	50124	49880	49327	48780
15 a 19	44484	46231	47828	49386	50823	51424
20 a 24	40131	41635	42775	43512	44282	45531
25 a 29	35132	35730	36534	37560	38851	40270
30 a 34	37184	36791	36373	36166	35994	36015
35 a 39	35102	35923	36692	37278	37540	37531
40 a 44	29070	30543	31931	33189	34357	35300
45 a 49	21863	23340	24843	26325	27792	29244
50 a 54	15842	16795	17841	18962	20187	21488
55 a 59	12339	12887	13491	14163	14845	15644
60 a 64	9927	10302	10652	11025	11513	12084
65 a 69	7630	7874	8170	8532	8937	9294
70 a 74	6151	6378	6533	6657	6763	6943
75 y +	7895	8299	8764	9244	9734	10212
Total	445617	454933	463861	472496	480841	488872

Cuadro A2

Costa Rica: Población por grupos de edad según año y provincia, 2002-2005

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Heredia						
0 a 4	34701	34605	34580	34660	34703	34705
5 a 9	36596	36687	36676	36537	36454	36401
10 a 14	37432	37662	38120	38652	38923	39016
15 a 19	36642	37902	38838	39686	40540	40990
20 a 24	34322	36085	37494	38461	39328	40479
25 a 29	29567	30881	32529	34382	36385	38322
30 a 34	30094	30161	30393	30952	31621	32439
35 a 39	29583	30074	30485	30799	30968	31145
40 a 44	25318	26344	27267	28088	28858	29476
45 a 49	19842	21000	22075	23073	24043	25027
50 a 54	14168	15197	16320	17478	18648	19805
55 a 59	10312	11000	11814	12713	13615	14560
60 a 64	8125	8460	8764	9121	9606	10232
65 a 69	6468	6669	6907	7195	7549	7865
70 a 74	5253	5436	5552	5637	5707	5851
75 y +	7216	7566	7973	8403	8834	9241
Total	365639	375729	385787	395837	405782	415554
Guanacaste						
0 a 4	27773	27216	26665	26161	25614	25024
5 a 9	30284	29752	29127	28385	27680	27008
10 a 14	31460	30963	30542	30116	29506	28868
15 a 19	28114	28667	28888	28989	29076	28865
20 a 24	22680	23390	24056	24537	24964	25496
25 a 29	19473	19365	19262	19267	19475	19890
30 a 34	20263	19908	19502	19160	18793	18486
35 a 39	20007	20441	20847	21151	21229	21092
40 a 44	17052	17795	18492	19141	19722	20173
45 a 49	13622	14360	15058	15716	16366	17039
50 a 54	10196	10780	11437	12130	12848	13558
55 a 59	7835	8131	8480	8876	9273	9738
60 a 64	6810	7006	7146	7292	7510	7803
65 a 69	5411	5600	5836	6097	6371	6598
70 a 74	4285	4439	4570	4682	4792	4239
75 y +	6746	6996	7279	7583	7878	8179
Total	272011	274809	277187	279283	281097	282749

Cuadro A2

Costa Rica: Población por grupos de edad según año y provincia, 2002-2005

Edades	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Puntarenas						
0 a 4	41938	40934	39977	39133	38233	37282
5 a 9	42737	41668	40513	39222	38041	36949
10 a 14	43868	43188	42625	42065	41223	40287
15 a 19	38651	39375	39728	39973	40198	39998
20 a 24	30759	31490	32189	32697	33197	33892
25 a 29	27650	27371	27065	26882	26982	27420
30 a 34	28325	27895	27427	27066	26652	26273
35 a 39	26053	26544	27087	27526	27713	27654
40 a 44	21918	22624	23233	23773	24293	24747
45 a 49	17170	17945	18673	19322	19978	20651
50 a 54	12904	13548	14259	14995	15774	16541
55 a 59	9949	10314	10746	11235	11727	12278
60 a 64	8102	8300	8447	8602	8861	9213
65 a 69	6422	6590	6801	7044	7311	7527
70 a 74	4900	5071	5205	5326	5441	5585
75 y +	7004	7265	7558	7864	8168	8475
Total	368350	370122	371533	372725	373792	374772
Limón						
0 a 4	43229	43633	44076	44583	44947	45130
5 a 9	43677	43985	44123	44040	43958	43857
10 a 14	42158	42937	43917	44918	45553	45916
15 a 19	35942	37818	39533	41225	42904	44031
20 a 24	30677	32230	33696	34948	36210	37792
25 a 29	28466	29145	29665	30211	31027	32172
30 a 34	27675	28385	29273	30347	31282	31977
35 a 39	24789	25935	27191	28417	29451	30302
40 a 44	20264	21427	22537	23606	24692	25752
45 a 49	15452	16591	17729	18837	19945	21095
50 a 54	10865	11758	12719	13739	14807	15898
55 a 59	7534	8066	8717	9449	10203	11007
60 a 64	6158	6399	6584	6787	7100	7552
65 a 69	4588	4801	5059	5355	5687	5958
70 a 74	3573	3708	3818	3913	4012	4163
75 y +	4927	5172	5444	5725	6001	6280
Total	349974	361990	374081	386100	397779	408882

FUENTE. INEC-CCP. Proyección de la población 2000-2100. Datos en línea.

Cuadro A3

Costa Rica: Tasa bruta de natalidad por cantón y año, 2000-2005 (Tasa por mil habitantes)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01	16,54
San José	19,28	18,62	16,76	16,74	15,94	15,20
San José	20,83	20,46	17,81	18,09	17,55	16,60
Escazú	19,83	18,98	19,41	17,32	17,63	17,11
Desamparados	19,04	18,29	17,21	16,45	15,63	14,29
Puriscal	15,71	16,59	14,55	14,19	13,11	14,25
Tarrazú	24,38	18,37	16,48	18,23	17,16	18,38
Aserri	18,92	19,05	17,87	17,31	16,77	16,38
Mora	16,94	14,73	14,58	14,74	12,93	12,45
Goicoechea	17,06	17,21	14,63	14,47	14,56	13,85
Santa Ana	19,07	20,58	16,19	17,94	15,93	18,01
Alajuelita	20,27	19,25	16,77	16,91	14,98	14,19
Vázquez de Coronado	18,64	16,26	14,88	15,88	13,94	12,78
Acosta	15,76	17,00	15,92	15,85	14,10	13,04
Tibás	18,95	18,83	18,87	18,98	17,73	17,79
Moravia	14,24	14,86	13,26	13,49	13,60	12,85
Montes de Oca	18,10	16,65	14,20	14,68	13,26	12,14
Turubares	15,53	16,55	13,03	16,51	10,71	12,80
Dota	18,76	16,41	18,07	16,82	18,08	17,03
Curridabat	19,41	17,68	17,07	17,16	15,86	14,12
Pérez Zeledón	21,47	20,29	17,26	17,35	17,10	16,67
León Cortés	20,81	16,21	15,71	15,64	15,02	13,83
Alajuela	20,02	19,05	17,59	17,26	16,69	16,63
Alajuela	19,18	18,18	17,15	16,60	16,25	16,09
San Ramón	18,67	17,43	16,21	15,29	14,31	13,67
Grecia	19,70	19,32	16,47	17,07	15,59	15,73
San Mateo	10,55	14,91	14,04	14,78	10,98	12,96
Atenas	14,39	15,04	13,48	13,90	13,76	14,74
Naranjo	19,06	17,72	15,67	15,69	14,17	15,22
Palmares	15,23	16,27	15,48	14,19	12,86	13,28
Poás	18,41	17,85	15,84	16,90	14,02	15,20
Orotina	18,05	16,11	16,02	17,00	16,79	17,57
San Carlos	23,79	22,82	20,36	19,89	20,57	20,25
Alfaro Ruíz	16,91	17,32	15,33	17,18	13,82	14,06
Valverde Vega	19,87	17,63	15,85	15,11	15,08	13,57

Cuadro A3

Costa Rica: Tasa bruta de natalidad por cantón y año, 2000-2005 (Tasa por mil habitantes)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01	16,54
Upala	24,32	21,80	22,01	22,05	21,41	20,81
Los Chiles	27,06	24,51	24,63	24,07	24,36	24,06
Guatuso	18,82	16,40	17,05	14,27	14,83	15,07
Cartago	18,26	17,71	15,66	16,21	15,54	14,86
Cartago	18,50	17,41	16,01	15,83	15,20	15,33
Paraíso	17,96	17,05	15,72	15,63	15,76	14,87
La Unión	17,27	15,81	15,11	15,06	14,35	12,56
Jiménez	17,97	17,03	14,06	16,63	15,42	15,59
Turrialba	18,16	20,84	14,79	18,62	17,45	16,32
Alvarado	17,28	16,14	15,06	13,42	13,33	13,78
Oreamuno	18,14	17,58	15,19	15,74	14,92	14,17
El Guarco	20,97	19,29	18,61	18,22	17,33	16,97
Heredia	18,27	18,04	16,14	16,82	15,97	15,77
Heredia	18,05	19,00	16,67	17,21	16,09	15,59
Barva	17,44	18,12	15,86	16,97	14,85	16,12
Santo Domingo	14,98	16,72	14,40	15,36	13,81	14,38
Santa Bárbara	17,95	16,94	16,09	16,77	16,35	15,41
San Rafael	16,90	15,58	14,51	16,19	15,81	15,63
San Isidro	17,15	14,46	13,51	12,94	11,83	13,00
Belén	17,86	16,46	15,23	15,16	15,62	15,31
Flores	20,20	18,65	17,92	19,24	18,85	18,43
San Pablo	15,86	15,07	14,81	16,18	16,04	13,93
Sarapiquí	24,23	22,43	18,96	18,83	18,28	18,05
Guanacaste	19,47	19,09	18,32	18,56	18,36	19,21
Liberia	21,88	22,52	20,58	22,29	22,65	23,46
Nicoya	19,00	18,03	14,89	17,98	18,24	17,73
Santa Cruz	15,87	16,62	16,24	18,20	15,20	17,06
Bagaces	19,32	16,96	18,90	15,20	16,47	15,57
Carrillo	20,66	19,86	19,50	17,80	20,65	22,88
Cañas	20,44	20,66	21,08	18,34	18,60	18,04
Abangares	18,32	17,12	16,02	14,35	15,36	15,08
Tilarán	17,07	18,18	16,70	16,38	17,23	18,25

Cuadro A3

Costa Rica: Tasa bruta de natalidad por cantón y año, 2000-2005 (Tasa por mil habitantes)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	19,92	19,06	17,40	17,49	17,01	16,54
Nandayure	16,44	13,42	13,03	16,73	12,96	16,10
La Cruz	26,25	25,44	25,80	25,32	21,52	23,56
Hojancha	16,51	12,74	19,08	11,23	11,66	13,87
Puntarenas	22,15	20,80	19,65	19,94	20,29	20,28
Puntarenas	21,02	19,88	19,15	19,62	19,73	20,13
Esparza	17,06	16,98	16,07	16,31	15,66	15,45
Buenos Aires	25,31	22,82	22,16	21,25	20,95	18,34
Montes de Oro	15,14	14,03	14,49	12,73	14,25	14,72
Osa	21,32	18,21	15,55	16,85	18,28	17,43
Aguirre	19,73	20,24	18,68	17,57	21,01	21,37
Golfito	21,38	21,73	21,37	23,17	22,69	21,99
Coto Brus	27,81	25,88	22,01	21,60	21,07	20,97
Parrita	18,11	17,39	14,83	16,41	15,72	20,12
Corredores	24,67	22,47	22,76	22,90	24,62	25,60
Garabito	23,41	21,53	21,07	23,77	23,99	24,81
Limón	24,05	21,77	19,99	19,94	20,43	18,89
Limón	25,05	22,70	21,75	21,66	22,65	20,90
Pococí	23,37	20,82	18,62	17,96	18,35	16,58
Siquirres	19,60	19,02	17,88	17,88	18,69	16,51
Talamanca	29,01	27,30	24,70	27,21	26,02	26,07
Matina	27,65	24,72	21,69	21,21	20,59	19,71
Guácimo	23,07	19,43	17,73	18,07	19,66	18,49

(a) Datos provisionales para el 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A4

Costa Rica: Nacimientos ocurridos por cantón, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	80178	78402	73146	74941	74251	71548
San José	26711	26325	24164	24619	23898	23220
San José	6637	6602	5817	5977	5870	5619
Escazú	1070	1045	1089	989	1023	1008
Desamparados	3796	3790	3709	3687	3648	3478
Puriscal	475	506	447	439	408	446
Tarrazú	356	274	251	283	271	295
Aserri	962	983	935	918	900	889
Mora	378	338	344	357	321	316
Goicoechea	2064	2113	1820	1822	1855	1785
Santa Ana	678	754	610	695	633	733
Alajuelita	1469	1482	1372	1470	1382	1389
Vázquez de Coronado	1068	975	933	1039	950	905
Acosta	303	329	310	310	277	257
Tibás	1405	1374	1353	1337	1228	1212
Moravia	739	780	703	722	734	699
Montes de Oca	939	873	752	784	714	659
Turubares	78	83	65	82	53	63
Dota	126	111	123	115	124	117
Curridabat	1217	1133	1117	1145	1079	978
Pérez Zeledón	2700	2581	2218	2250	2235	2192
León Cortés	251	199	196	198	193	180
Alajuela	14777	14414	13634	13688	13524	13755
Alajuela	4407	4300	4172	4147	4166	4225
San Ramón	1307	1259	1208	1174	1130	1109
Grecia	1322	1335	1170	1245	1166	1204
San Mateo	58	83	79	84	63	75
Atenas	333	355	324	340	342	372
Naranjo	738	703	636	651	600	657
Palmares	467	514	503	474	441	467
Poás	470	469	428	469	399	443
Orotina	292	266	270	292	294	313
San Carlos	3116	3055	2782	2772	2920	2923
Alfaro Ruíz	189	200	183	212	176	185
Valverde Vega	332	300	274	265	268	244

Cuadro A4

Costa Rica: Nacimientos ocurridos por cantón, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	80178	78402	73146	74941	74251	71548
Upala	943	846	854	854	827	801
Los Chiles	550	502	508	500	509	505
Guatuso	253	227	243	209	223	232
Cartago	8138	8059	7262	7661	7471	7265
Cartago	2517	2414	2262	2275	2222	2278
Paraíso	970	953	908	932	968	939
La Unión	1430	1350	1329	1364	1337	1203
Jiménez	260	247	204	241	223	225
Turrialba	1281	1482	1058	1338	1258	1179
Alvarado	219	208	197	178	179	187
Oreamuno	730	721	634	668	643	619
El Guarco	731	684	670	665	641	635
Heredia	6680	6777	6227	6657	6479	6553
Heredia	1932	2090	1883	1996	1915	1902
Barva	583	620	555	606	541	598
Santo Domingo	536	605	526	566	513	538
Santa Bárbara	540	521	505	537	533	511
San Rafael	650	611	579	657	652	654
San Isidro	284	248	240	238	225	255
Belén	365	344	325	330	346	345
Flores	313	295	289	316	315	313
San Pablo	340	329	329	365	367	323
Sarapiquí	1137	1114	996	1046	1072	1114
Guanacaste	5296	5247	5078	5184	5162	5431
Liberia	1052	1106	1030	1135	1172	1232
Nicoya	824	783	646	779	788	764
Santa Cruz	667	706	697	788	663	750
Bagaces	318	286	326	268	296	285
Carrillo	581	567	564	521	611	684
Cañas	507	516	529	462	470	457
Abangares	307	289	272	245	263	259
Tilarán	314	333	304	296	309	325

Cuadro A4

Costa Rica: Nacimientos ocurridos por cantón, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	80178	78402	73146	74941	74251	71548
Nandayure	169	138	134	172	133	165
La Cruz	446	437	447	442	378	416
Hojancha	111	86	129	76	79	94
Puntarenas	10159	9699	9302	9435	9590	7601
Puntarenas	2221	2113	2046	2105	2125	2175
Esparza	421	428	413	427	417	418
Buenos Aires	1047	954	936	906	901	795
Montes de Oro	174	165	174	156	178	187
Osa	568	476	398	422	448	418
Aguirre	411	432	408	392	478	495
Golfito	745	750	729	780	754	721
Coto Brus	1148	1058	889	861	828	813
Parrita	226	219	188	209	201	258
Corredores	947	851	850	844	895	918
Garabito	251	252	269	330	361	403
Limón	8417	7881	7479	7697	8127	7723
Limón	2321	2149	2101	2132	2268	2126
Pococí	2487	2319	2169	2185	2326	2183
Siquirres	1060	1050	1007	1026	1091	979
Talamanca	774	753	704	800	788	811
Matina	945	883	809	825	833	827
Guácimo	830	727	689	729	821	797

(a) Datos provisionales para el 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A5

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madre extranjera por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	15,55	16,03	17,60	18,04	17,96	18,21
San José	18,52	19,29	22,00	22,21	22,39	22,34
San José	29,40	30,19	34,19	33,63	33,97	33,39
Escazú	29,53	27,92	32,23	34,28	35,19	36,01
Desamparados	16,81	17,84	20,92	19,37	19,60	21,05
Puriscal	1,89	1,98	2,01	5,92	4,17	2,91
Tarrazú	13,76	13,14	18,33	17,67	16,97	25,76
Aserri	8,94	9,87	12,30	12,75	11,11	13,05
Mora	9,52	10,06	10,17	11,20	10,28	13,61
Goicoechea	16,28	16,04	17,69	17,33	17,36	17,59
Santa Ana	20,94	23,74	27,54	30,07	32,54	28,79
Alajuelita	24,71	25,78	25,58	26,67	29,31	28,08
Vázquez de Coronado	8,15	7,69	9,11	9,90	9,16	7,62
Acosta	1,98	1,52	2,90	1,94	2,89	1,17
Tibás	19,00	19,80	25,48	23,86	26,87	24,01
Moravia	9,61	12,44	13,94	15,79	13,08	13,73
Montes de Oca	18,74	19,59	25,00	25,42	24,09	22,76
Turubares	2,56	2,41	1,54	4,88	3,77	3,17
Dota	15,08	9,91	17,07	8,70	16,13	20,51
Curridabat	23,58	24,54	26,41	32,37	28,36	30,16
Pérez Zeledón	3,15	4,18	4,24	4,40	4,74	4,61
León Cortés	8,76	10,05	9,69	15,66	13,47	12,78
Alajuela	20,59	20,33	21,48	22,24	22,38	21,78
Alajuela	17,49	17,58	18,70	20,60	21,05	20,09
San Ramón	11,32	14,30	14,25	13,97	12,74	13,53
Grecia	18,31	17,38	18,29	19,10	18,35	20,10
San Mateo	1,72	10,84	11,39	5,95	7,94	8,00
Atenas	13,81	10,14	16,05	15,88	15,20	16,40
Naranjo	19,11	16,93	16,67	18,89	16,00	16,74
Palmares	9,42	7,59	8,75	8,02	9,07	8,57
Poás	16,38	17,70	18,22	19,40	18,80	20,09
Orotina	7,53	7,14	5,93	8,90	7,82	9,58
San Carlos	27,60	26,71	28,07	28,75	28,25	27,95
Alfaro Ruíz	10,05	17,00	14,29	21,23	20,45	20,00
Valverde Vega	15,06	16,67	16,06	17,74	24,63	16,80

Cuadro A5

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madre extranjera por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	15,55	16,03	17,60	18,04	17,96	18,21
Upala	29,59	30,73	33,61	31,15	29,99	26,97
Los Chiles	54,55	53,59	54,33	53,80	56,39	52,67
Guatuso	17,00	12,78	17,70	12,92	17,04	18,10
Cartago	5,69	6,17	7,15	7,17	6,97	7,21
Cartago	5,28	6,26	6,50	6,89	6,75	7,07
Paraíso	4,02	4,20	5,84	5,47	4,44	4,79
La Unión	12,66	13,41	15,50	16,72	16,83	17,21
Jiménez	5,38	7,29	6,86	4,84	6,28	7,56
Turrialba	4,45	3,98	6,05	3,75	4,05	3,73
Alvarado	0,91	0,48	1,02	2,79	0,56	0,00
Oreamuno	2,19	2,36	1,89	2,99	2,18	3,23
El Guarco	2,87	4,39	3,13	3,91	3,59	4,72
Heredia	16,26	17,62	19,58	19,98	20,10	20,89
Heredia	16,36	18,56	22,04	21,18	21,51	21,29
Barva	8,92	9,35	9,91	13,04	11,28	13,88
Santo Domingo	10,26	11,57	13,50	16,05	13,84	16,91
Santa Bárbara	11,30	12,67	15,05	13,20	15,20	12,92
San Rafael	11,69	12,11	13,64	13,39	14,11	13,61
San Isidro	9,86	12,50	15,42	13,03	16,00	15,29
Belén	14,52	18,31	18,15	22,73	23,70	24,35
Flores	11,18	6,78	14,48	16,14	13,02	13,10
San Pablo	9,41	10,94	12,77	14,25	12,81	17,34
Sarapiquí	33,25	34,83	34,47	35,37	35,35	37,25
Guanacaste	12,76	14,41	15,18	15,61	15,67	16,70
Liberia	16,16	16,64	19,22	19,65	18,34	20,13
Nicoya	3,03	2,94	3,72	4,11	5,20	4,58
Santa Cruz	10,04	11,47	10,90	10,79	12,22	15,47
Bagaces	11,01	10,84	14,42	10,07	16,55	13,68
Carrillo	17,73	19,93	21,10	23,80	24,88	29,09
Cañas	15,38	16,86	15,50	16,67	16,81	12,04
Abangares	5,54	6,23	4,04	6,53	7,22	9,27
Tilarán	8,92	8,71	9,54	12,16	11,00	10,15

Cuadro A5

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madre extranjera por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	15,55	16,03	17,60	18,04	17,96	18,21
Nandayure	5,33	4,35	3,73	4,07	3,01	4,85
La Cruz	31,61	41,65	38,48	40,95	35,71	35,34
Hojancha	2,70	2,33	6,20	1,32	0,00	3,19
Puntarenas	8,98	9,12	9,48	10,98	10,39	11,02
Puntarenas	8,10	9,18	8,84	10,88	9,41	11,08
Esparza	5,46	7,48	6,05	8,67	6,47	9,09
Buenos Aires	3,06	2,20	4,38	4,64	3,33	3,52
Montes de Oro	4,60	4,85	4,02	8,33	6,18	4,81
Osa	3,52	5,25	3,27	4,27	2,68	5,26
Aguirre	8,76	9,72	11,52	13,52	16,11	14,14
Golfito	4,56	5,33	6,72	6,54	6,50	3,61
Coto Brus	18,55	15,60	17,30	16,49	15,22	13,78
Parrita	3,98	2,74	3,19	5,74	6,97	12,79
Corredores	11,62	11,28	11,31	11,61	12,29	11,66
Garabito	27,09	28,97	27,14	36,67	36,57	37,72
Limón	14,32	13,87	14,35	14,77	14,52	15,62
Limón	12,80	12,01	11,47	12,19	11,42	11,85
Pococí	12,06	10,87	12,17	12,63	12,85	13,24
Siquirres	11,23	11,81	12,31	13,42	10,72	10,62
Talamanca	20,93	20,58	22,30	20,75	25,13	27,25
Matina	23,39	24,01	23,86	24,36	23,41	24,30
Guácimo	12,77	12,65	13,64	13,29	13,64	17,44

(a) Datos provisionales para el 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A6

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos urbanos por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	44,72	50,12	46,90	46,17	43,19	42,77
San José	69,40	72,49	71,79	70,82	70,20	71,58
San José	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Escazú	78,79	82,60	85,95	83,22	80,65	61,21
Desamparados	53,19	54,10	52,01	51,37	51,67	52,50
Puriscal	31,37	49,60	40,04	40,09	43,38	44,39
Tarrazú	41,57	54,01	56,97	54,77	52,40	58,31
Aserrí	33,16	38,96	42,35	37,25	41,33	49,72
Mora	51,32	64,20	57,85	61,62	58,57	60,76
Goicoechea	98,40	98,15	98,96	98,96	99,46	99,22
Santa Ana	32,74	32,63	28,52	29,78	25,91	31,38
Alajuelita	61,13	73,95	72,89	67,35	62,45	71,27
Vázquez de Coronado	62,27	63,49	63,77	63,56	64,21	66,85
Acosta	23,76	42,86	32,26	32,26	33,94	42,02
Tibás	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Moravia	57,65	62,05	61,02	56,65	54,90	56,22
Montes de Oca	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Turrubares	33,33	49,40	49,23	32,93	26,42	47,62
Doña	69,84	75,68	71,54	67,83	62,90	76,92
Curridabat	88,00	85,44	91,23	89,97	89,34	85,48
Pérez Zeledón	11,63	18,52	15,33	15,78	12,21	26,28
León Cortés	28,29	44,72	33,16	34,34	35,23	31,11
Alajuela	28,86	31,85	28,80	30,74	31,31	26,64
Alajuela	34,81	36,02	36,41	36,66	36,37	30,93
San Ramón	34,05	35,03	31,48	32,54	36,37	26,24
Grecia	23,37	24,49	23,42	28,65	30,36	24,09
San Mateo	25,86	38,55	30,38	32,14	20,63	40,00
Atenas	37,54	52,68	37,35	46,18	50,00	41,40
Naranjo	30,76	33,57	30,19	38,10	43,00	28,77
Palmares	25,27	25,68	22,27	24,89	17,91	16,92
Poás	29,15	36,89	28,74	29,64	30,08	39,28
Orotina	38,70	48,87	49,26	48,63	33,67	29,39
San Carlos	17,84	20,33	15,89	17,14	19,52	13,75
Alfaro Ruíz	43,92	42,00	38,46	39,62	43,75	42,16
Valverde Vega	28,61	34,33	32,85	33,21	38,06	37,30

Cuadro A6

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos urbanos por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	44,72	50,12	46,90	46,17	43,19	42,77
Upala	18,13	24,94	18,15	18,85	17,29	21,72
Los Chiles	42,36	52,19	42,13	46,80	44,79	44,75
Guatuso	40,71	45,37	31,69	36,36	42,15	37,93
Cartago	42,49	49,20	50,85	43,80	42,27	45,15
Cartago	61,66	63,46	62,07	59,41	58,78	61,55
Paraíso	36,49	51,73	54,52	47,75	44,52	43,56
La Unión	30,77	35,63	44,54	33,87	32,61	37,16
Jiménez	26,54	38,46	34,80	31,05	28,70	24,89
Turrialba	23,65	30,23	30,34	21,10	17,25	16,96
Alvarado	26,48	42,31	36,04	29,61	27,93	33,16
Oreamuno	45,21	55,76	51,58	46,79	49,92	53,47
El Guarco	48,15	62,28	61,49	55,34	51,95	58,74
Heredia	38,46	41,39	34,91	37,06	36,63	36,04
Heredia	41,82	45,65	31,65	35,05	34,15	35,12
Barva	26,42	28,39	22,16	28,05	24,95	24,58
Santo Domingo	32,65	34,38	31,75	32,63	31,58	31,41
Santa Bárbara	35,00	47,60	34,26	38,29	38,46	38,94
San Rafael	46,92	56,46	44,04	44,90	48,62	48,62
San Isidro	66,20	66,13	65,83	68,49	68,89	70,59
Belén	68,77	65,99	65,23	65,45	59,54	61,16
Flores	86,58	88,47	81,03	78,16	79,05	78,91
San Pablo	67,06	67,48	77,51	78,36	79,02	69,04
Sarapiquí	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Guanacaste	28,25	43,38	31,33	30,56	14,49	15,10
Liberia	32,98	61,48	40,49	44,05	14,93	20,78
Nicoya	18,69	33,84	25,70	21,95	10,41	8,51
Santa Cruz	18,74	32,01	25,39	18,78	10,26	7,07
Bagaces	30,19	42,31	28,53	35,07	14,86	14,39
Carrillo	21,34	26,28	17,20	18,04	13,42	12,87
Cañas	55,62	65,12	55,20	51,52	17,87	20,13
Abangares	24,10	42,91	31,25	34,69	25,10	22,39
Tilarán	37,58	42,34	34,54	30,41	23,62	22,46

Cuadro A6

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos urbanos por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Total país	44,72	50,12	46,90	46,17	43,19	42,77
Nandayure	20,71	27,54	20,15	18,02	8,27	12,12
La Cruz	25,56	33,87	18,79	24,43	11,11	11,06
Hojancha	24,32	55,81	37,21	32,89	26,58	29,79
Puntarenas	25,00	36,43	32,60	33,05	23,53	27,02
Puntarenas	34,98	40,13	36,83	35,77	29,84	34,48
Esparza	67,93	73,83	73,37	76,81	69,54	81,34
Buenos Aires	19,77	37,00	24,68	28,04	18,31	32,83
Montes de Oro	47,13	64,85	58,62	58,97	44,94	53,48
Osa	14,96	19,54	18,34	17,77	9,60	13,40
Aguirre	31,87	43,52	45,10	37,76	21,13	18,59
Golfito	18,12	30,93	20,44	21,92	8,49	8,46
Coto Brus	11,67	21,46	19,66	19,16	9,66	13,16
Parrita	17,26	46,12	39,36	36,36	19,90	20,54
Corredores	12,04	26,20	27,80	28,67	15,53	10,13
Garabito	19,92	46,03	36,80	46,06	41,27	34,99
Limón	30,87	35,16	30,16	28,19	26,18	23,29
Limón	66,09	64,73	63,26	63,94	63,01	61,24
Pococí	18,34	22,51	18,26	15,74	11,82	8,57
Siquirres	27,55	40,57	23,73	19,65	18,33	12,36
Talamanca	8,66	24,30	8,95	8,38	4,82	4,56
Matina	9,84	12,80	11,00	9,21	7,44	9,55
Guácimo	18,80	18,71	20,32	15,75	15,10	9,16

(a) Datos provisionales para el 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A7

**Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madres menores
de 20 años por provincia y cantón según año y edades, 2000-2005**

Provincia y cantón	2000			2001			2002		
	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19
Total país	0,78	9,07	11,40	0,79	8,71	10,74	0,66	8,93	10,72
San José	0,55	7,76	10,80	0,55	7,46	10,11	0,52	7,73	10,21
San José	0,66	8,63	11,50	0,64	8,13	10,75	0,60	8,37	10,26
Escazú	0,84	6,26	7,10	0,38	5,35	7,74	0,46	6,61	7,90
Desamparados	0,53	8,03	11,14	0,42	7,97	10,53	0,75	8,71	11,14
Puriscal	0,21	7,37	8,42	0,99	5,73	10,08	0,22	6,49	9,40
Tarrazú	0,28	7,58	9,55	0,73	10,22	12,41	1,20	9,16	8,76
Aserri	0,52	7,90	11,54	0,51	6,51	11,80	0,43	7,81	10,37
Mora	0,00	6,61	7,14	0,30	6,51	9,47	0,00	5,81	9,01
Goicoechea	0,19	8,33	12,02	0,66	6,67	11,12	0,27	7,42	10,11
Santa Ana	0,74	8,26	10,32	0,40	7,43	8,49	0,49	7,21	11,31
Alajuelita	0,34	9,80	13,34	0,88	10,05	11,00	0,66	10,35	13,27
Vázquez de Coronado	0,56	5,52	9,18	0,41	5,44	10,05	0,11	5,68	10,08
Acosta	1,65	6,27	8,58	0,00	11,85	8,81	0,65	9,03	7,74
Tibás	0,57	6,98	10,75	0,51	7,42	8,81	0,66	6,20	10,12
Moravia	0,41	5,82	10,42	0,00	4,49	8,46	0,28	5,12	10,38
Montes de Oca	0,32	6,07	9,27	0,11	4,01	6,99	0,27	4,12	6,78
Turubares	0,00	11,54	14,10	1,20	7,23	20,48	0,00	4,62	10,77
Dota	0,79	9,52	9,52	0,00	7,21	8,11	0,81	12,20	5,69
Curridabat	0,74	7,40	10,52	1,06	7,68	8,74	0,45	8,06	8,42
Pérez Zeledón	0,63	6,85	10,37	0,50	7,67	9,65	0,50	7,26	10,96
León Cortés	0,00	8,76	10,36	0,50	8,04	13,57	0,00	10,20	7,14
Alajuela	0,84	8,91	11,39	0,79	8,84	10,56	0,57	8,49	10,71
Alajuela	0,75	8,83	11,73	0,67	8,86	10,56	0,41	8,15	10,62
San Ramón	0,61	5,59	10,33	0,56	6,59	10,33	0,33	7,13	10,77
Grecia	0,76	8,55	9,91	0,67	8,24	9,44	0,68	7,86	10,68
San Mateo	0,00	5,17	12,07	0,00	10,84	15,66	1,27	10,13	8,86
Atenas	0,30	5,71	8,41	0,00	6,48	6,20	0,00	5,56	8,02
Naranjo	0,68	9,49	9,89	1,28	7,68	9,82	0,31	7,23	10,38
Palmares	0,21	6,85	9,42	0,39	4,67	8,37	0,60	4,77	8,75
Poás	1,06	9,57	11,28	1,49	8,32	9,81	0,23	6,54	11,21
Orotina	0,34	13,01	11,64	0,75	11,28	13,16	0,74	13,33	14,44
San Carlos	1,12	10,33	12,00	0,79	9,72	11,49	0,68	9,31	11,14
Alfaro Ruíz	0,00	3,17	8,99	1,00	5,00	12,00	1,10	2,75	7,14
Valverde Vega	0,30	7,23	13,55	0,00	12,00	10,33	0,73	8,03	11,31

Cuadro A7

**Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madres menores
de 20 años por provincia y cantón según año y edades, 2000-2005**

Provincia y cantón	2000			2001			2002		
	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19
Total país	0,78	9,07	11,40	0,79	8,71	10,74	0,66	8,93	10,72
Upala	1,48	10,29	11,88	1,30	10,05	11,82	1,52	11,59	11,94
Los Chiles	0,91	11,64	14,18	2,19	12,75	10,36	0,59	14,96	10,24
Guatuso	1,98	8,30	13,83	0,44	12,78	11,45	0,41	7,41	9,88
Cartago	0,54	7,75	9,93	0,56	6,89	10,16	0,39	7,78	9,52
Cartago	0,48	6,83	8,82	0,41	5,55	9,44	0,31	6,54	9,11
Paraíso	0,82	9,90	11,44	0,10	8,92	10,07	0,55	8,70	9,25
La Unión	0,42	9,16	10,91	0,59	7,93	11,04	0,45	9,33	10,16
Jiménez	0,38	7,31	10,38	0,00	7,29	8,91	0,00	12,75	11,27
Turrialba	1,01	9,84	10,15	1,48	8,37	11,67	0,57	9,83	10,49
Alvarado	0,91	5,48	8,68	0,00	3,37	8,17	0,00	7,11	8,12
Oreamuno	0,14	5,75	9,86	0,28	6,66	9,02	0,32	5,84	9,46
El Guarco	0,14	4,51	9,71	0,29	4,68	10,09	0,30	4,93	8,36
Heredia	0,43	7,81	10,12	0,60	7,25	9,86	0,34	6,68	9,35
Heredia	0,16	7,04	9,47	0,57	7,27	8,76	0,21	5,84	8,55
Barva	0,69	5,83	9,26	0,48	6,29	11,45	0,54	5,05	6,85
Santo Domingo	0,00	6,90	8,77	0,99	5,62	8,93	0,19	7,03	5,32
Santa Bárbara	0,37	6,85	12,04	0,38	5,37	9,60	0,20	6,34	9,11
San Rafael	0,46	6,15	10,15	0,16	5,24	12,60	0,00	7,25	10,71
San Isidro	0,00	6,69	9,86	0,00	6,45	7,66	0,00	8,33	8,33
Belén	0,27	5,48	9,86	0,29	4,94	10,17	0,31	2,77	8,00
Flores	0,00	4,47	7,99	0,34	5,08	6,10	0,00	4,83	8,28
San Pablo	0,29	5,88	7,06	0,91	6,99	9,73	0,00	3,95	6,99
Sarapiquí	1,32	14,51	13,02	1,08	12,12	11,58	1,11	11,16	15,48
Guanacaste	0,93	10,42	13,29	0,93	9,76	12,08	0,75	10,50	11,66
Liberia	0,76	12,64	14,83	1,45	9,95	13,74	0,97	10,58	12,43
Nicoya	0,85	9,83	13,71	0,89	8,81	9,58	0,77	8,20	11,76
Santa Cruz	0,90	8,40	13,79	0,71	8,07	13,60	0,29	11,19	10,04
Bagaces	0,31	7,86	15,72	0,70	10,84	10,84	0,61	10,12	10,74
Carrillo	0,86	11,19	13,94	1,06	9,70	11,46	0,35	11,35	11,17
Cañas	1,58	11,05	12,23	0,39	9,11	14,53	0,95	10,78	15,50
Abangares	1,63	8,14	10,75	1,38	11,42	11,07	0,74	8,46	12,87
Tilarán	0,64	7,96	9,87	0,00	7,21	10,51	0,66	8,55	6,91

Cuadro A7

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madres menores de 20 años por provincia y cantón según año y edades, 2000-2005

Provincia y cantón	2000			2001			2002		
	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19
Total país	0,78	9,07	11,40	0,79	8,71	10,74	0,66	8,93	10,72
Nandayure	0,00	7,10	11,24	0,00	9,42	5,07	1,49	10,45	6,72
La Cruz	1,12	14,57	13,00	1,14	15,33	14,19	0,89	14,54	13,42
Hojancha	1,80	8,11	8,11	2,33	6,98	4,65	1,55	8,53	10,08
Puntarenas	1,23	11,20	12,88	1,22	11,17	12,22	0,99	11,23	12,82
Puntarenas	1,08	11,30	12,97	1,28	11,69	12,26	0,68	10,45	13,09
Esparza	0,00	5,94	13,54	0,23	8,18	12,38	0,73	8,23	10,65
Buenos Aires	1,81	9,55	12,13	1,89	8,81	12,68	1,39	11,32	10,79
Montes de Oro	0,57	8,62	10,34	0,00	3,64	9,70	0,57	7,47	9,77
Osa	1,23	11,62	13,73	1,68	13,66	12,61	1,01	14,57	13,32
Aguirre	1,70	13,14	13,63	0,93	10,88	11,81	0,74	13,97	16,67
Golfito	1,07	12,62	13,56	1,20	14,00	12,27	1,37	12,62	15,23
Coto Brus	0,87	11,50	11,41	0,76	10,68	11,72	1,12	10,22	12,25
Parrita	2,65	18,58	13,27	1,83	16,89	15,53	2,66	14,89	15,43
Corredores	1,80	10,77	14,57	1,53	10,11	11,40	0,47	11,31	12,60
Garabito	0,40	13,15	10,76	0,79	13,89	13,49	1,86	11,52	10,78
Limón	1,41	12,82	13,13	1,45	12,65	12,22	1,47	13,25	12,06
Limón	1,51	12,97	12,88	1,63	13,63	11,91	1,76	13,14	12,80
Pococí	0,92	11,62	13,27	0,69	10,91	11,64	0,74	11,30	11,85
Siquirres	0,51	14,15	13,02	1,14	11,71	13,43	0,99	13,21	13,11
Talamanca	2,33	14,60	13,95	2,52	15,80	13,15	2,13	16,48	10,23
Matina	1,59	13,86	12,17	1,93	12,91	12,80	1,98	14,46	12,24
Guácimo	1,45	11,45	13,86	2,06	13,07	11,55	2,32	15,09	10,60

Cuadro A7

Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madres menores de 20 años por provincia y cantón según año y edades, 2000-2005

Provincia y cantón	2003			2004			2005(a)		
	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19
Total país	0,65	8,66	11,03	0,62	8,38	11,47	0,70	9,00	12,16
San José	0,46	7,48	10,35	0,44	6,88	10,76	0,49	7,56	11,33
San José	0,44	8,23	10,64	0,61	7,61	10,27	0,50	7,60	10,83
Escazú	0,91	6,77	8,29	0,49	5,28	7,92	0,11	5,78	8,30
Desamparados	0,60	7,78	11,69	0,33	7,46	11,60	0,92	8,84	12,59
Puriscal	0,46	7,06	8,88	0,00	5,88	10,78	0,00	7,47	13,25
Tarrazú	0,00	8,83	8,13	0,00	5,17	12,92	0,00	10,90	14,29
Aserri	0,33	8,39	11,00	0,44	7,33	11,22	0,36	7,65	12,88
Mora	0,00	7,56	9,52	0,00	7,48	7,48	0,34	6,42	6,76
Goicoechea	0,27	7,52	10,59	0,27	6,79	11,70	0,30	7,94	9,95
Santa Ana	0,29	6,33	8,06	0,00	5,37	10,27	0,88	6,29	8,19
Alajuelita	0,48	8,50	11,50	0,58	8,68	13,31	0,73	11,20	15,15
Vázquez de Coronado	0,19	6,83	10,29	0,32	5,16	12,00	0,00	5,97	10,30
Acosta	0,32	8,39	8,71	0,36	5,05	12,27	0,00	5,76	13,17
Tibás	0,22	7,18	10,32	0,73	5,78	8,55	0,62	6,73	11,16
Moravia	0,42	4,99	8,17	0,14	4,63	8,17	0,00	2,95	7,07
Montes de Oca	0,26	3,96	5,87	0,14	5,74	8,12	0,48	5,13	7,69
Turrubares	1,22	6,10	14,63	0,00	9,43	3,77	0,00	6,78	13,56
Dota	0,87	7,83	5,22	0,00	2,42	12,90	0,91	5,45	13,64
Curridabat	0,87	6,98	9,60	0,46	7,51	10,19	0,33	7,26	9,79
Pérez Zeledón	0,53	7,33	11,47	0,58	6,76	12,13	0,49	7,75	14,32
León Cortés	1,01	5,05	10,61	1,55	6,74	12,44	0,61	8,48	13,33
Alajuela	0,61	8,76	10,93	0,55	7,99	11,83	0,61	8,24	12,55
Alajuela	0,41	8,47	10,83	0,55	6,96	11,83	0,49	7,63	11,57
San Ramón	0,60	7,33	9,20	0,53	6,90	10,00	0,58	7,19	13,22
Grecia	0,56	7,62	10,03	0,60	8,06	11,06	0,36	7,33	11,63
San Mateo	0,00	3,57	9,52	0,00	6,35	7,94	0,00	7,14	4,29
Atenas	0,00	4,71	7,94	0,88	3,51	9,36	0,57	5,41	7,69
Naranjo	0,61	7,22	9,98	0,17	6,83	12,17	0,83	7,77	14,55
Palmares	0,21	6,12	9,28	0,00	5,90	9,52	0,45	5,68	8,64
Poás	0,43	8,32	10,66	0,00	8,52	8,52	0,49	8,62	11,82
Orotina	0,68	11,30	11,64	1,02	9,86	16,33	0,36	11,43	14,64
San Carlos	0,61	9,63	12,37	0,58	8,66	12,91	0,56	9,28	14,17
Alfaro Ruíz	0,00	6,13	9,91	0,00	7,95	9,66	0,57	5,14	10,86
Valverde Vega	1,51	9,81	12,45	0,37	7,84	14,93	0,00	7,02	14,47

Cuadro A7

**Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madres menores
de 20 años por provincia y cantón según año y edades, 2000-2005**

Provincia y cantón	2003			2004			2005(a)		
	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19
Total país	0,65	8,66	11,03	0,62	8,38	11,47	0,70	9,00	12,16
Upala	1,64	12,53	11,83	0,60	12,21	11,49	1,55	11,11	14,06
Los Chiles	1,00	13,80	13,00	1,18	11,00	14,34	1,81	12,19	16,25
Guatuso	1,91	8,61	11,00	0,90	12,11	13,00	0,47	8,96	10,38
Cartago	0,37	7,60	9,80	0,48	7,48	10,60	0,46	7,44	10,55
Cartago	0,35	5,97	8,91	0,23	5,63	9,72	0,23	6,17	9,62
Paraíso	0,54	8,15	10,84	0,72	7,85	13,02	0,47	9,10	10,97
La Unión	0,29	7,40	10,19	0,30	8,23	11,14	0,36	8,31	10,84
Jiménez	0,81	11,29	10,89	0,90	9,42	10,76	0,97	7,73	13,53
Turrialba	0,46	10,24	11,39	1,35	11,61	12,48	1,14	10,62	14,12
Alvarado	0,00	8,94	6,70	0,00	7,26	6,70	0,00	5,06	7,30
Oreamuno	0,30	8,37	6,73	0,00	5,29	9,80	0,68	4,95	10,58
El Guarco	0,15	5,11	10,98	0,16	5,30	7,02	0,00	5,48	6,31
Heredía	0,72	6,23	10,26	0,40	6,93	9,72	0,49	6,93	9,82
Heredía	0,55	5,81	9,01	0,31	6,48	9,19	0,51	6,65	8,68
Barva	0,99	6,27	10,89	0,18	7,02	9,24	0,53	5,50	11,52
Santo Domingo	0,18	3,35	11,99	0,00	4,87	8,97	0,00	4,26	7,36
Santa Bárbara	0,74	4,83	6,51	0,19	6,19	7,69	0,00	4,71	9,84
San Rafael	0,61	6,85	10,81	0,15	6,44	11,20	0,49	7,07	11,84
San Isidro	0,00	5,88	8,82	0,00	4,89	8,44	0,00	5,81	6,22
Belén	0,00	4,85	8,18	0,00	2,02	7,80	0,00	5,18	8,54
Flores	0,95	2,85	11,39	0,00	4,13	8,57	0,68	6,51	6,16
San Pablo	0,27	4,93	9,86	0,27	7,08	10,90	0,00	6,95	8,94
Sarapiquí	1,72	10,90	13,67	1,49	12,13	12,22	1,32	11,66	13,59
Guanacaste	0,83	10,34	12,40	0,76	10,17	12,46	0,95	11,28	12,50
Liberia	0,70	8,81	13,39	1,28	11,09	12,03	1,17	9,43	12,39
Nicoya	0,64	9,50	9,63	0,51	10,53	13,20	0,58	9,51	12,39
Santa Cruz	0,25	10,53	12,56	0,45	9,35	12,07	1,16	8,01	11,35
Bagaces	1,12	11,19	11,19	0,68	11,49	11,49	2,07	15,70	12,81
Carrillo	0,58	10,94	13,24	0,82	9,66	14,24	1,18	13,78	14,12
Cañas	1,08	11,04	13,20	0,85	10,85	10,43	1,56	17,14	16,10
Abangares	2,45	15,92	11,43	1,14	9,51	13,69	0,44	13,16	7,89
Tilarán	0,34	7,77	11,15	0,00	6,47	12,30	0,00	9,80	11,82

Cuadro A7

**Costa Rica: Porcentaje de nacimientos de madres menores
de 20 años por provincia y cantón según año y edades, 2000-2005**

Provincia y cantón	2003			2004			2005(a)		
	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19	10 a 14	15 a 17	18 a 19
Total país	0,65	8,66	11,03	0,62	8,38	11,47	0,70	9,00	12,16
Nandayure	0,58	6,98	9,88	0,00	11,28	10,53	0,00	9,27	13,25
La Cruz	2,04	14,48	16,74	0,79	11,11	14,55	0,28	15,28	12,22
Hojancha	0,00	3,95	6,58	0,00	5,06	6,33	1,15	6,90	10,34
Puntarenas	0,96	11,01	12,65	0,90	10,45	13,22	1,12	12,66	15,00
Puntarenas	0,48	10,74	13,40	0,71	10,31	13,65	1,09	12,01	17,47
Esparza	0,70	9,84	11,94	0,48	9,11	13,67	0,79	9,79	11,11
Buenos Aires	0,77	10,38	11,48	0,78	10,10	13,32	0,85	12,07	15,77
Montes de Oro	1,28	5,13	12,82	0,00	8,99	17,42	0,00	6,86	12,00
Osa	1,18	11,37	12,32	0,45	11,61	12,28	1,36	12,23	14,67
Aguirre	2,04	15,56	14,29	0,42	12,34	12,97	1,65	15,37	12,29
Golfito	1,54	13,33	13,08	1,33	11,01	13,13	1,29	14,81	14,98
Coto Brus	1,05	10,34	11,50	1,45	8,57	12,56	1,42	14,39	12,25
Parrita	0,48	11,96	12,92	1,49	11,44	13,43	1,79	13,39	17,86
Corredores	0,83	10,66	11,73	1,12	11,84	13,18	0,62	13,28	16,00
Garabito	2,12	9,39	14,55	1,39	9,70	11,08	1,69	11,52	10,67
Limón	1,17	12,02	12,78	1,19	12,40	12,92	1,33	13,13	14,79
Limón	1,12	11,58	12,89	0,88	12,39	12,48	1,69	14,17	14,22
Pococí	0,59	10,39	11,44	0,86	10,58	14,32	0,62	11,91	13,51
Siquirres	0,58	11,38	15,56	1,10	13,20	14,67	1,63	12,08	16,72
Talamanca	2,75	14,50	13,75	2,92	15,86	9,39	1,75	16,47	15,16
Matina	1,70	15,39	13,58	1,92	14,05	11,52	1,52	12,71	16,16
Guácimo	1,51	12,60	10,55	0,73	11,57	12,67	1,43	12,27	15,69

(a) Datos provisionales para 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A8

Costa Rica: Defunciones infantiles, neonatales y postneonatales por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000			2001			2002		
	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil
Total país	2552	248	800	2574	255	828	2547	250	795
San José	198	89	287	213	93	306	198	85	283
San José	47	28	75	66	20	86	58	23	81
Escazú	11	2	13	7	2	9	13	5	18
Desamparados	31	17	48	29	13	42	35	12	47
Puriscal	3	1	4	3	5	8	5	1	6
Tarrazú	4	1	5	2	0	2	0	0	0
Aserri	8	2	10	8	3	11	10	1	11
Mora	5	5	10	2	0	2	3	0	3
Goicoechea	23	4	27	18	9	27	15	7	22
Santa Ana	2	1	3	2	2	4	4	0	4
Alajuelita	4	8	12	9	15	24	4	6	10
Vázquez de Coronado	12	1	13	10	2	12	4	7	11
Acosta	2	1	3	5	1	6	0	1	1
Tibás	6	2	8	12	5	17	14	3	17
Moravia	4	0	4	6	3	9	7	5	12
Montes de Oca	2	4	6	8	4	12	6	1	7
Turrubares	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dota	0	3	3	0	0	0	2	0	2
Curridabat	12	1	13	9	3	12	10	4	14
Pérez Zeledón	22	8	30	17	5	22	5	8	13
León Cortés	0	0	0	0	1	1	3	1	4
Alajuela	2097	45	142	2092	42	133	2096	41	135
Alajuela	25	11	36	34	12	46	22	11	33
San Ramón	9	3	12	5	5	10	11	6	17
Grecia	10	3	13	6	5	11	6	2	8
San Mateo	0	0	0	1	1	2	0	0	0
Atenas	1	2	3	4	0	4	3	1	4
Naranjo	5	2	7	4	1	5	1	4	5
Palmares	2	4	6	2	1	3	1	2	3
Poás	2	0	2	3	2	5	3	1	4
Orotina	0	0	0	1	1	2	3	0	3
San Carlos	20	6	26	18	9	27	21	7	28
Alfaro Ruíz	0	0	0	0	0	0	2	2	4
Valverde Vega	3	3	6	1	0	1	2	1	3

Cuadro A8

Costa Rica: Defunciones infantiles, neonatales y postneonatales por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000			2001			2002		
	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil
Total país	2552	248	800	2574	255	828	2547	250	795
Upala	10	5	15	7	2	9	12	3	15
Los Chiles	7	3	10	5	2	7	4	1	5
Guatuso	3	3	6	0	1	1	3	0	3
Cartago	61	19	80	52	19	71	54	17	71
Cartago	25	6	31	19	7	26	23	1	24
Paraíso	8	1	9	5	2	7	5	3	8
La Unión	8	3	11	7	5	12	9	4	13
Jiménez	2	0	2	2	2	4	2	0	2
Turrialba	10	5	15	8	0	8	10	4	14
Alvarado	0	3	3	4	0	4	1	1	2
Oreamuno	6	0	6	4	1	5	4	3	7
El Guarco	2	1	3	3	2	5	0	1	1
Heredia	37	17	54	49	15	64	39	19	58
Heredia	11	4	15	13	3	16	10	5	15
Barva	1	4	5	0	1	1	5	3	8
Santo Domingo	4	0	4	8	1	9	2	2	4
Santa Bárbara	3	0	3	1	0	1	2	1	3
San Rafael	3	0	3	4	2	6	10	1	11
San Isidro	2	1	3	3	0	3	1	0	1
Belén	3	2	5	1	0	1	2	2	4
Flores	1	1	2	7	3	10	2	1	3
San Pablo	5	0	5	3	2	5	0	0	0
Sarapiquí	4	5	9	9	3	12	5	4	9
Guanacaste	41	13	54	33	17	50	43	19	62
Libería	3	4	7	11	1	12	13	3	16
Nicoya	7	3	10	3	5	8	7	5	12
Santa Cruz	8	0	8	1	4	5	5	1	6
Bagaces	2	2	4	2	0	2	1	0	1
Carrillo	4	0	4	3	1	4	3	3	6
Cañas	4	1	5	5	0	5	1	2	3
Abangares	5	0	5	4	1	5	2	0	2
Tilarán	2	0	2	1	0	1	3	1	4

Cuadro A8

Costa Rica: Defunciones infantiles, neonatales y postneonatales por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2000			2001			2002		
	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil
Total país	2552	248	800	2574	255	828	2547	250	795
Nandayure	1	0	1	0	0	0	2	0	2
La Cruz	1	3	4	3	5	8	5	3	8
Hojancha	4	0	4	0	0	0	1	1	2
Puntarenas	56	28	84	65	39	104	54	36	90
Puntarenas	18	7	25	26	13	39	14	9	23
Esparza	1	2	3	1	1	2	4	2	6
Buenos Aires	6	6	12	3	3	6	8	5	13
Montes de Oro	2	0	2	1	0	1	0	0	0
Osa	4	2	6	1	1	2	4	1	5
Aguirre	2	0	2	3	1	4	2	1	3
Golfito	4	2	6	8	4	12	4	3	7
Coto Brus	9	4	13	8	10	18	6	9	15
Parrita	1	0	1	1	0	1	2	1	3
Corredores	8	5	13	12	6	18	10	3	13
Garabito	1	0	1	1	0	1	0	2	2
Limón	62	37	99	70	30	100	63	33	96
Limón	20	6	26	23	8	31	21	7	38
Pococí	16	9	25	21	5	26	16	8	24
Siquirres	7	5	12	11	1	12	9	5	14
Talamanca	3	7	10	5	8	13	6	7	13
Matina	8	6	14	6	6	12	5	3	8
Guácimo	8	4	12	4	2	6	6	3	9

Cuadro A8

Costa Rica: Defunciones infantiles, neonatales y postneonatales por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2003			2004			2005		
	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil
Total país	2512	228	737	2490	182	668	508	193	701
San José	174	79	253	165	55	220	173	59	232
San José	46	22	68	44	11	55	37	12	49
Escazú	7	6	13	4	3	7	2	2	4
Desamparados	23	8	31	25	19	44	38	16	54
Puriscal	2	2	4	3	1	4	1	1	2
Tarrazú	2	2	4	1	0	1	2	1	3
Aserrí	6	3	9	7	3	10	11	1	12
Mora	3	3	6	1	0	1	1	1	2
Goicoechea	16	5	21	7	1	8	14	1	15
Santa Ana	5	4	9	1	0	1	4	2	6
Alajuelita	13	1	14	8	3	11	7	7	14
Vázquez de Coronado	8	2	10	4	0	4	9	3	12
Acosta	2	0	2	1	0	1	1	2	3
Tibás	5	7	12	12	2	14	6	3	9
Moravia	2	2	4	8	0	8	7	0	7
Montes de Oca	6	0	6	9	3	12	5	1	6
Turrubares	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Dota	1	0	1	2	0	2	0	0	0
Curridabat	7	4	11	8	0	8	8	2	10
Pérez Zeledón	18	8	26	18	9	27	17	4	21
León Cortés	1	0	1	2	0	2	2	0	2
Alajuela	2109	31	137	2093	27	116	77	29	106
Alajuela	41	9	50	31	11	42	21	4	25
San Ramón	7	2	9	8	2	10	7	2	9
Grecia	10	3	13	4	2	6	7	2	9
San Mateo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Atenas	3	2	5	2	0	2	1	1	2
Naranjo	2	2	4	4	1	5	4	0	4
Palmares	3	1	4	5	1	6	4	1	5
Poás	0	2	2	4	1	5	3	1	4
Orotina	3	0	3	3	0	3	2	2	4
San Carlos	21	6	27	18	7	25	12	8	20
Alfaro Ruíz	0	1	1	0	0	0	2	0	2
Valverde Vega	4	0	4	1	0	1	2	0	2

Cuadro A8

Costa Rica: Defunciones infantiles, neonatales y postneonatales por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2003			2004			2005		
	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil
Total país	2512	228	737	2490	182	668	508	193	701
Upala	6	1	7	7	0	7	8	4	12
Los Chiles	4	2	6	1	0	1	2	4	6
Guatuso	2	0	2	1	2	3	2	0	2
Cartago	51	16	67	44	16	60	63	27	90
Cartago	17	5	22	19	7	26	29	10	39
Paraíso	6	0	6	1	1	2	10	5	15
La Unión	8	2	10	1	1	2	8	4	12
Jiménez	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Turrialba	10	7	17	13	6	19	6	3	9
Alvarado	2	0	2	1	0	1	1	1	2
Oreamuno	5	1	6	4	1	5	3	3	6
El Guarco	2	1	3	5	0	5	6	1	7
Heredia	39	15	54	46	17	63	48	13	61
Heredia	9	6	15	11	4	15	16	7	23
Barva	4	0	4	5	2	7	8	1	9
Santo Domingo	4	1	5	3	2	5	2	1	3
Santa Bárbara	0	3	3	5	0	5	4	1	5
San Rafael	10	0	10	4	1	5	3	0	3
San Isidro	3	0	3	0	0	0	3	0	3
Belén	3	1	4	2	0	2	1	0	1
Flores	0	0	0	3	1	4	4	0	4
San Pablo	1	1	2	6	0	6	3	0	3
Sarapiquí	5	3	8	7	7	14	4	3	7
Guanacaste	32	17	49	42	16	58	38	16	54
Liberia	2	5	7	9	4	13	11	3	14
Nicoya	6	6	12	4	0	4	11	4	15
Santa Cruz	8	2	10	11	0	11	5	3	8
Bagaces	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Carrillo	7	1	8	5	2	7	2	0	2
Cañas	1	1	2	3	3	6	1	2	3
Abangares	4	1	5	3	1	4	4	1	5
Tilarán	0	0	0	2	1	3	2	1	3

Cuadro A8

Costa Rica: Defunciones infantiles, neonatales y postneonatales por cantón según año, 2000-2005

Provincia y cantón	2003			2004			2005		
	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil	Neonatal	Postneonatal	Infantil
Total país	2512	228	737	2490	182	668	508	193	701
Nandayure	2	0	2	1	1	2	0	0	0
La Cruz	0	1	1	4	4	8	2	2	4
Hojancha	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puntarenas	47	29	76	51	24	75	51	28	79
Puntarenas	13	4	17	21	5	26	14	4	18
Esparza	4	0	4	3	2	5	3	1	4
Buenos Aires	4	5	9	5	3	8	5	7	12
Montes de Oro	1	0	1	0	0	0	2	1	3
Osa	3	0	3	3	2	5	5	1	6
Aguirre	3	0	3	0	0	0	4	0	4
Golfito	3	3	6	2	3	5	4	1	5
Coto Brus	9	10	19	6	4	10	6	8	14
Parrita	2	2	4	2	2	4	0	3	3
Corredores	5	5	10	5	3	8	3	2	5
Garabito	0	0	0	4	0	4	5	0	5
Limón	60	41	101	49	27	76	58	21	79
Limón	22	16	38	15	7	22	17	5	22
Pococí	13	2	15	15	2	17	12	3	15
Siquirres	10	3	13	6	3	9	6	1	7
Talamanca	6	12	18	4	12	16	6	8	14
Matina	4	6	10	7	2	9	9	4	13
Guácimo	5	2	7	2	1	3	8	0	8

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A9

Costa Rica: Tasa de mortalidad infantil por cantón, 2000-2005 (Tasa por mil nacimientos)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	10,2	10,8	11,1	10,1	9,2	9,8
San José	10,7	11,7	11,6	10,3	9,2	10,0
San José	11,3	13,0	13,6	11,4	2,3	8,7
Escazú	12,1	8,6	16,5	13,3	0,3	4,0
Desamparados	12,1	11,1	12,7	8,4	1,8	15,5
Puriscal	8,4	15,8	13,4	9,1	0,2	4,5
Tarrazú	14,0	7,3	0,0	14,1	0,0	10,2
Aserri	10,4	11,2	11,8	9,8	0,4	13,5
Mora	26,5	5,9	8,7	16,8	0,0	6,3
Goicoechea	13,1	12,8	12,1	11,5	0,3	8,4
Santa Ana	4,4	5,3	6,6	12,9	0,0	8,2
Alajuelita	8,2	16,9	7,3	9,5	0,5	10,1
Vázquez de Coronado	12,2	12,3	11,8	9,6	0,2	13,3
Acosta	9,9	18,2	3,2	6,5	0,0	11,7
Tibás	5,7	12,4	12,6	9,0	0,6	7,4
Moravia	5,4	11,5	17,1	5,5	0,3	10,0
Montes de Oca	6,4	13,7	9,3	7,7	0,5	9,1
Turrubares	0,0	0,0	0,0	12,2	0,0	15,9
Dota	23,8	0,0	16,3	8,7	0,1	0,0
Curridabat	10,7	10,6	12,5	9,6	0,3	10,2
Pérez Zeledón	11,1	8,5	5,9	11,6	1,1	9,6
León Cortés	0,0	5,0	20,4	5,1	0,1	11,1
Alajuela	9,6	9,2	9,9	10,0	8,6	7,7
Alajuela	8,2	10,7	7,9	12,1	3,1	5,9
San Ramón	9,2	7,9	14,1	7,7	0,7	8,1
Grecia	9,8	8,2	6,8	10,4	0,4	7,5
San Mateo	0,0	24,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Atenas	9,0	11,3	12,3	14,7	0,1	5,4
Naranjo	9,5	7,1	7,9	6,1	0,4	6,1
Palmares	12,8	5,8	6,0	8,4	0,4	10,7
Poás	4,3	10,7	9,3	4,3	0,4	9,0
Orotina	0,0	7,5	11,1	10,3	0,2	12,8
San Carlos	8,3	8,8	10,1	9,7	1,8	6,8
Alfaro Ruíz	0,0	0,0	21,9	4,7	0,0	10,8
Valverde Vega	18,1	3,3	10,9	15,1	0,1	8,2

Cuadro A9

Costa Rica: Tasa de mortalidad infantil por cantón, 2000-2005 (Tasa por mil nacimientos)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	10,2	10,8	11,1	10,1	9,2	9,8
Upala	15,9	10,6	17,6	8,2	0,5	15,0
Los Chiles	18,2	13,9	9,8	12,0	0,1	11,9
Guatuso	23,7	4,4	12,3	9,6	0,2	8,6
Cartago	9,8	8,8	9,8	8,6	8,0	12,4
Cartago	12,3	10,8	10,6	9,7	3,5	17,1
Paraíso	9,3	7,3	8,8	6,4	0,3	16,0
La Unión	7,7	8,9	9,8	7,3	0,3	10,0
Jiménez	7,7	16,2	9,8	4,1	0,0	0,0
Turrialba	11,7	5,4	13,2	12,0	2,5	7,6
Alvarado	13,7	19,2	10,2	11,2	0,1	10,7
Oreamuno	8,2	6,9	11,0	9,0	0,7	9,7
El Guarco	4,1	7,3	1,5	4,5	0,7	11,0
Heredia	8,1	9,4	9,3	8,1	9,7	9,3
Heredia	7,8	7,7	8,0	7,5	2,3	12,1
Barva	8,6	1,6	14,4	6,6	1,1	15,1
Santo Domingo	7,5	14,9	7,6	8,8	0,8	5,6
Santa Bárbara	5,6	1,9	5,9	5,6	0,8	9,8
San Rafael	4,6	9,8	19,0	15,2	0,8	4,6
San Isidro	10,6	12,1	4,2	12,6	0,0	11,8
Belén	13,7	2,9	12,3	12,1	0,3	2,9
Flores	6,4	33,9	10,4	0,0	0,6	12,8
San Pablo	14,7	15,2	0,0	5,5	0,9	9,3
Sarapiquí	7,9	10,8	9,0	7,6	2,2	6,3
Guanacaste	10,2	9,3	12,2	9,5	11,2	9,9
Liberia	6,7	10,8	15,5	6,2	2,5	11,4
Nicoya	12,1	10,2	18,6	15,4	0,8	19,6
Santa Cruz	12,0	5,7	8,6	12,7	2,1	10,7
Bagaces	12,6	7,0	3,1	7,5	0,0	0,0
Carrillo	6,9	7,1	10,6	15,4	1,4	2,9
Cañas	9,9	9,7	5,7	4,3	1,2	6,6
Abangares	16,3	17,3	7,4	20,4	0,8	19,3
Tilarán	6,4	3,0	13,2	0,0	0,6	9,2

Cuadro A9

Costa Rica: Tasa de mortalidad infantil por cantón, 2000-2005 (Tasa por mil nacimientos)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	10.2	10.8	11.1	10.1	9.2	9.8
Nandayure	5,9	0,0	14,9	11,6	0,4	0,0
La Cruz	9,0	18,3	17,9	2,3	1,5	9,6
Hojancha	36,0	0,0	15,5	0,0	0,0	0,0
Puntarenas	10,3	13,5	12,3	10,4	7,8	10,4
Puntarenas	11,3	18,5	11,2	8,1	2,7	8,3
Esparza	7,1	4,7	14,5	9,4	0,5	9,6
Buenos Aires	11,5	6,3	13,9	9,9	0,8	15,1
Montes de Oro	11,5	6,1	0,0	6,4	0,0	16,0
Osa	10,6	4,2	12,6	9,5	0,5	14,4
Aguirre	4,9	9,3	7,4	7,7	0,0	8,1
Golfito	8,1	16,0	9,6	7,7	0,5	6,9
Coto Brus	11,3	17,0	16,9	22,1	1,0	17,2
Parrita	4,4	4,6	16,0	19,1	0,4	11,6
Corredores	13,7	21,2	15,3	11,8	0,8	5,4
Garabito	4,0	4,0	7,4	0,0	0,4	12,4
Limón	11,8	12,6	12,8	13,1	9,4	10,2
Limón	11,2	14,0	13,3	17,8	2,7	10,3
Pococí	10,1	11,2	11,1	6,9	2,1	6,9
Siquirres	11,3	11,4	13,9	12,7	1,1	7,2
Talamanca	12,9	17,3	18,5	22,5	2,0	17,3
Matina	14,8	13,6	9,9	12,1	1,1	15,7
Guácimo	14,5	8,3	13,1	9,6	0,4	10,0

(a) Datos provisionales para el 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A10

Costa Rica: Tasa bruta de mortalidad por cantón, 2000-2005 (Tasa por mil habitantes)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75	3,73
San José	4,24	4,21	4,03	4,11	3,98	3,88
San José	5,46	5,30	5,12	5,22	4,80	4,99
Escazú	4,41	4,09	4,15	4,50	3,86	3,90
Desamparados	3,81	3,86	3,58	3,38	3,57	3,61
Puriscal	3,60	4,39	3,71	4,30	4,47	4,41
Tarrazú	3,90	3,89	4,07	3,67	3,36	3,12
Aserri	3,15	3,08	3,06	4,04	3,88	3,50
Mora	3,50	3,31	4,03	3,47	3,83	3,15
Goicoechea	4,54	4,46	3,95	4,42	4,17	3,93
Santa Ana	3,07	3,58	2,92	3,98	3,83	3,44
Alajuelita	3,24	3,40	2,93	2,68	2,50	2,23
Vázquez de Coronado	3,54	3,90	3,89	3,79	2,93	2,87
Acosta	3,95	4,03	3,90	3,22	3,21	3,91
Tibás	4,44	4,55	4,75	4,73	5,24	4,90
Moravia	4,35	4,04	3,30	4,07	4,28	3,93
Montes de Oca	5,01	4,61	5,17	5,13	4,73	4,62
Turubares	3,38	3,59	2,20	3,42	3,03	2,64
Dota	4,02	3,40	4,70	4,09	3,50	4,07
Curridabat	3,81	3,56	3,32	3,43	3,45	2,83
Pérez Zeledón	3,37	3,57	3,54	3,34	3,60	3,51
León Cortés	3,65	2,85	3,37	2,76	3,50	2,53
Alajuela	3,57	3,73	3,44	3,57	3,60	3,52
Alajuela	3,80	4,19	3,88	3,75	3,87	3,75
San Ramón	3,43	3,81	3,48	3,28	3,29	3,53
Grecia	3,84	3,99	3,24	3,89	3,50	3,50
San Mateo	2,73	5,21	3,73	3,69	4,01	2,94
Atenas	5,49	4,91	4,16	4,21	4,63	4,16
Naranjo	3,44	3,61	3,18	4,00	3,85	3,52
Palmares	4,57	4,27	3,11	4,31	4,49	4,15
Poás	2,86	3,35	2,44	3,21	3,69	3,26
Orotina	4,88	4,78	5,82	3,90	5,37	4,43
San Carlos	3,02	2,97	3,04	3,27	3,14	2,97
Alfaro Ruíz	3,49	3,20	3,52	3,73	2,75	3,65
Valverde Vega	3,47	4,00	3,64	3,76	3,71	3,78

Cuadro A10

Costa Rica: Tasa bruta de mortalidad por cantón, 2000-2005 (Tasa por mil habitantes)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75	3,73
Upala	3,15	2,94	2,91	2,87	2,90	3,38
Los Chiles	2,56	2,49	2,86	2,41	2,63	2,95
Guatuso	2,23	1,88	1,96	2,80	2,06	2,47
Cartago	3,58	3,53	3,40	3,41	3,52	3,56
Cartago	4,23	4,10	3,65	3,61	4,07	4,06
Paraíso	3,06	3,20	3,20	3,24	2,90	3,01
La Unión	3,01	2,82	3,11	3,08	2,80	3,28
Jiménez	3,45	4,14	3,86	2,90	3,32	2,98
Turrialba	3,98	3,66	3,42	3,87	4,05	3,94
Alvarado	2,76	3,26	3,29	3,17	4,32	3,02
Oreamuno	2,98	3,44	3,76	3,42	3,62	3,27
El Guarco	3,41	3,22	2,86	3,15	2,87	3,18
Heredia	3,58	3,64	3,34	3,55	3,56	3,56
Heredia	3,43	4,23	3,49	3,64	3,45	3,62
Barva	3,68	3,48	3,20	3,02	3,76	3,85
Santo Domingo	4,28	3,62	3,53	3,93	4,42	4,14
Santa Bárbara	3,49	3,45	2,87	3,62	3,87	3,71
San Rafael	3,51	3,19	3,31	3,57	3,52	4,06
San Isidro	3,62	3,03	3,71	4,08	3,16	3,82
Belén	3,72	4,21	3,75	4,00	4,42	4,13
Flores	5,16	5,12	5,08	5,84	5,63	4,65
San Pablo	4,62	4,53	4,01	3,99	4,02	3,49
Sarapiquí	2,39	2,03	2,21	2,18	2,01	1,90
Guanacaste	4,02	4,25	4,06	4,57	4,34	4,44
Liberia	3,56	3,75	4,38	3,91	4,17	4,49
Nicoya	4,47	4,84	4,52	6,12	5,53	5,57
Santa Cruz	4,85	5,08	4,43	5,38	4,35	4,91
Bagaces	3,83	3,86	3,07	4,08	2,67	3,39
Carrillo	3,98	4,31	3,77	5,40	4,09	4,82
Cañas	3,75	4,12	3,47	4,84	4,91	3,91
Abangares	4,06	4,92	4,77	3,34	4,55	3,38
Tilarán	4,08	4,09	3,68	3,32	4,57	3,20

Cuadro A10

Costa Rica: Tasa bruta de mortalidad por cantón, 2000-2005 (Tasa por mil habitantes)

Provincia y cantón	2000	2001	2002	2003	2004	2005(a)
Costa Rica	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75	3,73
Nandayure	4,09	3,21	3,21	4,77	3,80	4,00
La Cruz	2,65	2,56	3,58	2,52	3,30	3,85
Hojancha	3,87	4,74	4,14	2,66	3,69	5,17
Puntarenas	3,45	3,76	3,64	3,75	3,83	3,87
Puntarenas	4,16	4,28	4,32	4,28	4,36	4,31
Esparza	2,67	4,24	3,27	4,26	4,36	3,66
Buenos Aires	2,85	2,39	2,68	2,48	2,49	2,54
Montes de Oro	3,31	3,49	4,00	5,32	4,16	3,70
Osa	2,97	3,67	4,06	3,34	4,08	4,59
Aguirre	3,36	3,28	3,53	4,49	4,13	3,97
Golfito	3,47	4,26	3,75	4,23	3,64	4,18
Coto Brus	3,39	3,18	2,75	3,21	3,41	3,48
Parrita	3,69	3,65	3,31	3,80	3,75	4,60
Corredores	3,13	4,17	3,96	3,77	4,07	4,10
Garabito	3,17	3,67	2,66	0,88	2,72	3,02
Limón	3,32	3,56	3,14	3,18	3,20	3,37
Limón	4,08	4,64	4,11	4,22	4,37	4,38
Pococí	3,08	3,21	2,88	2,43	2,51	2,94
Siquirres	3,09	3,22	2,88	3,12	3,00	2,99
Talamanca	3,19	3,73	2,98	3,23	3,80	4,31
Matina	3,10	3,25	2,71	2,78	2,99	2,96
Guácimo	2,75	2,59	2,47	3,35	2,56	2,57

(a) Datos provisionales para el 2005.

Fuente: INEC- CCP. Estadística Vital 2000-2005. Datos en línea.

Cuadro A11

Costa Rica: Defunciones de menores por grupos de causas, según grupos de edades, 2000-2005

Año y grupos de causas	Menos 1 año	1 a 6	7 a 12	13 a 17	Total
2000					
Diarrea	17	15	2	0	34
TB resp.	0	0	0	0	0
IRA	29	15	0	1	45
Resto infecc.	14	10	4	4	32
Malnutric.	3	4	0	0	7
Materna	0	0	0	1	1
Perinatal	387	0	0	0	387
Congénita	258	28	5	4	295
Cáncer de estómago	0	0	0	1	1
Cáncer respiratorio	0	0	0	1	1
Cáncer de mama	0	0	0	0	0
Otros cáncer	3	22	19	22	66
Resp. crónica	43	5	2	0	50
Cardiovascular	8	9	4	7	28
Diabetes	0	0	0	0	0
Alcohol-cirrosis	3	1	4	3	11
Accidentes de transporte	3	16	28	42	89
Otros accidentes	5	22	15	26	68
Suicidios	0	0	0	16	16
Homicidios	2	1	1	16	20
HIV-SIDA	1	1	1	2	5
Residual	24	22	24	32	102
Total	800	171	109	178	1258
2001					
Diarrea	18	12	2	1	33
TB resp.	1	0	0	0	1
IRA	27	18	1	1	47
Resto infecc.	15	10	3	4	32
Malnutric.	0	1	0	0	1
Materna	0	0	0	1	1
Perinatal	413	2	0	0	4.15
Congénita	275	23	7	6	311
Cáncer de estómago	0	0	0	0	0

Cuadro A11

Costa Rica: Defunciones de menores por grupos de causas, según grupos de edades, 2000-2005

Año y grupos de causas	Menos 1 año	1 a 6	7 a 12	13 a 17	Total
2001					
Cáncer respiratorio	0	0	1	0	1
Cáncer de mama	0	0	0	0	0
Otros cáncer	5	25	23	23	76
Resp. crónica	31	14	2	4	51
Cardiovascular	11	11	4	9	35
Diabetes	0	0	0	0	0
Alcohol-cirrosis	1	1	1	2	5
Accidentes de transporte	1	27	21	30	79
Otros accidentes	6	34	16	39	95
Suicidios	0	1	1	14	16
Homicidios	1	4	2	15	22
HIV-SIDA	2	0	0	1	3
Residual	21	19	22	33	95
Total	828	202	106	183	1319
2002					
Diarrea	12	4	1	0	17
TB resp.	0	1	0	0	1
IRA	29	9	0	0	38
Resto infecc.	8	4	3	5	20
Malnutric.	4	2	0	0	6
Materna	0	0	0	1	1
Perinatal	404	1	0	1	406
Congénita	239	34	4	7	284
Cáncer de estómago	0	0	0	0	0
Cáncer respiratorio	0	1	0	0	1
Cáncer de mama	0	0	0	0	0
Otros cáncer	2	15	22	27	66
Resp. crónica	40	15	1	7	63
Cardiovascular	15	4	8	7	34
Diabetes	0	0	0	2	2
Alcohol-cirrosis	0	2	1	2	5
Accidentes de transporte	1	19	20	30	70
Otros accidentes	12	29	15	36	92

Cuadro A11

Costa Rica: Defunciones de menores por grupos de causas, según grupos de edades, 2000-2005

Año y grupos de causas	Menos 1 año	1 a 6	7 a 12	13 a 17	Total
2002					
Suicidios	0	0	2	26	28
Homicidios	3	3	5	12	23
HIV-SIDA	0	1	0	0	1
Residual	26	39	30	39	134
Total	795	183	112	202	1292
2003					
Diarrea	11	15	5	0	31
TB resp.	0	0	0	0	0
IRA	32	12	1	1	46
Resto infecc..	7	2	2	3	14
Malnutric	5	2	0	0	7
Materna	0	0	0	2	2
Perinatal	356	0	0	0	356
Congénita	243	24	10	8	285
Cáncer de estómago	0	0	0	1	1
Cáncer respiratorio	0	0	0	0	0
Cáncer de mama	0	0	0	0	0
Otros cáncer	3	12	15	24	54
Resp. crónica	32	3	3	2	40
Cardiovascular	10	7	4	4	25
Diabetes	0	0	0	0	0
Alcohol-cirrosis	2	1	2	2	7
Accidentes de transporte	1	19	16	32	68
Otros accidentes	10	34	17	28	89
Suicidios	0	0	1	21	22
Homicidios	4	6	5	24	39
HIV-SIDA	0	1	0	1	2
Residual	21	27	18	41	107
Total	737	165	99	194	1195

Cuadro A11

Costa Rica: Defunciones de menores por grupos de causas, según grupos de edades, 2000-2005

Año y grupos de causas	Menos 1 año	1 a 6	7 a 12	13 a 17	Total
2004					
Diarrea	7	9	4	0	20
TB resp.	0	0	0	0	0
IRA	20	8	1	4	33
Resto infecc.	8	0	2	3	13
Malnutric.	2	3	0	0	5
Materna	0	0	0	1	1
Perinatal	333	1	0	0	334
Congénita	205	20	9	6	240
Cáncer de estómago	0	0	0	0	0
Cáncer respiratorio	0	0	0	0	0
Cáncer de mama	0	0	0	0	0
Otros cáncer	4	16	19	32	71
Resp. crónica	34	6	2	5	47
Cardiovascular	13	4	0	9	26
Diabetes	0	2	2	0	4
Alcohol-cirrosis	0	3	0	3	6
Accidentes de transporte	3	13	18	29	63
Otros accidentes	8	25	21	23	77
Suicidios	0	0	1	16	17
Homicidios	3	8	2	16	29
HIV-SIDA	0	0	0	0	0
Residual	28	18	19	27	92
Total	668	136	100	174	1078
2005^(a)					
Diarrea	10	7	1	2	20
TB resp.	0	0	0	0	0
IRA	27	18	3	2	50
Resto infecc.	9	9	3	3	24
Malnutric.	1	4	1	0	6
Materna	0	0	0	3	3
Perinatal	340	0	0	0	340
Congénita	243	23	0	6	272
Cáncer de estómago	0	0	0	0	0

Cuadro A11

Costa Rica: Defunciones de menores por grupos de causas, según grupos de edades, 2000-2005

Año y grupos de causas	Menos 1 año	1 a 6	7 a 12	13 a 17	Total
2005^(a)					
Cáncer respiratorio	0	0	0	0	0
Cáncer de mama	0	0	0	0	0
Otros cáncer	2	21	26	27	76
Resp. crónica	25	6	1	2	34
Cardiovascular	7	1	6	11	25
Diabetes	0	0	0	0	0
Alcohol-cirrosis	1	1	0	1	3
Accidentes de transporte	2	12	24	38	76
Otros accidentes	7	20	23	23	73
Suicidios	0	0	0	20	20
Homicidios	7	5	4	20	36
HIV-SIDA	1	0	0	3	4
Residual	19	22	13	29	83
Total	701	149	105	190	1145

(a) Datos provisionales para el 2005.

FUENTE: INEC-CCP. Estadísticas Vitales, 2000-2005. Datos en línea.

Anexo Salud

Cuadro B1

Costa Rica: Nacimientos inscritos y porcentajes según edad de la madre, 1983-2004

Años	Nacimientos	Edad de la madre		
		10 a 19	20 a 34	35 y más
1983	72.953	18,22	73,23	8,55
1984	76.878	17,57	73,65	8,78
1985	84.337	17,16	75,38	7,46
1986	83.194	16,81	73,32	9,87
1987	80.326	16,78	73,29	9,93
1988	81.376	16,51	73,66	9,83
1989	83.460	16,26	73,59	10,15
1990	82.617	15,79	73,18	11,03
1991	81.859	16,20	72,35	11,45
1992	80.860	16,23	71,66	12,11
1993	80.478	16,80	71,65	11,55
1994	81.132	17,84	70,70	11,46
1995	80.306	18,38	70,11	11,51
1996	79.929	18,88	69,62	11,50
1997	78.552	19,55	69,08	11,37
1998	77.573	19,97	68,78	11,25
1999	79.047	20,39	68,28	11,33
2000	78.178	21,25	67,74	11,01
2001	76.401	20,24	68,61	11,15
2002	71.144	20,32	68,59	11,09
2003	72.938	20,34	68,87	10,79
2004	72.247	20,55	69,23	10,22

Fuente: CCSS, Departamento Estadística de Salud, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Cuadro B2

Costa Rica: Partos y abortos* en hospitales nacionales y porcentaje por grupos de edad, 1997-2004

Edad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	84.721	83.248	85.645	85.017	82.134	77.036	78.228	77.659
Porcentaje	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
10 a 14	0,79	0,79	0,86	0,93	0,80	0,73	0,75	0,66
15 a 19	18,81	19,30	19,72	20,31	19,69	19,76	19,88	20,01
20 a 24	27,39	27,71	28,26	28,54	29,44	29,81	30,17	30,14
25 a 29	23,39	23,46	22,89	22,50	22,41	22,36	22,64	23,01
30 a 34	17,43	16,89	16,37	15,95	15,97	15,55	15,37	15,03
35 a 44	11,88	11,60	11,69	11,54	11,47	11,58	10,97	10,95
45 a 55	0,23	0,20	0,22	0,23	0,21	0,21	0,22	0,20
Desconocida	0,07	0,04	-	-	0,01	0,05	0,01	-

*Embarazadas atendidas.

Fuente: CCSS, Departamento de Estadística de Salud.

Cuadro B3

Costa Rica: Nacimientos hospitalarios y porcentaje según peso al nacer y edad de la madre, 1999-2004

Grupos de edad	Total	Peso al nacer %*			
		Bajo	Insuficiente	Normal	Sobrepeso
1999	75.610	6,62	21,95	65,78	5,64
10 a 14	650	8,92	35,08	53,85	2,15
15 a 19	15.261	7,84	25,81	63,27	3,08
20 a 44	59.592	6,28	20,82	66,57	6,33
45 a 54	107	12,15	21,50	59,81	6,54
2000	75.184	6,58	21,19	66,25	5,98
10 a 14	684	11,84	26,17	59,21	2,78
15 a 19	15.765	7,60	25,26	63,76	3,39
20 a 44	58.630	6,24	20,05	67,00	6,70
45 a 54	105	9,52	18,10	62,86	9,52
2001	73.019	6,87	21,20	66,23	5,71
10 a 14	592	13,51	27,87	56,59	2,03
15 a 19	14.701	8,12	25,07	63,34	3,47
20 a 44	57.631	6,48	20,13	67,07	6,32
45 a 54	95	7,37	26,32	60,00	6,32
2002	67.708	6,95	22,02	65,68	5,35
10 a 14	499	12,42	29,06	55,91	2,61
15 a 19	13.780	8,40	26,06	62,48	3,06
20 a 44	53.352	6,52	20,90	66,61	5,97
45 a 54	77	15,58	23,38	57,14	3,90
2003	69.222	7,03	22,61	65,54	4,82
10 a 14	513	12,09	32,94	53,61	1,36
15 a 19	14.133	7,94	26,67	62,78	2,61
20 a 44	54.485	6,74	21,46	66,39	5,41
45 a 54	86	10,47	20,93	56,98	11,63
Desconocida	5	40,00	-	60,00	-
2004	68.620	6,71	22,12	66,10	5,06
10 a 14	434	10,14	31,34	57,37	1,15
15 a 19	14.066	7,84	26,03	63,10	3,04
20 a 44	54.044	6,38	21,03	66,97	5,61
45 a 54	76	13,16	19,74	52,63	14,47

*Porcentaje sobre el total de nacimientos. Peso al nacer: Bajo (Menos 2.500g), Insuficiente (2.550 - 2.999 g).

Peso al nacer: Normal (3.000 - 3.999g), Sobrepeso (4.000 g y más). Fuente: CCSS, Departamento Estadística de Salud.

Cuadro B4

Costa Rica: Total de nacimientos en mujeres menores de 18 años según persona que atendió el parto, 2000-2005

Años	Médico	Obstetra	Enfermera	Comadrona	Estudiante*	Otra persona	Total
Total	11.517	27.435	55	102	452	323	29.884
2000							
10 años	1	0	0	0	0	0	1
11 años	0	0	0	0	0	0	0
12 años	4	4	0	0	1	0	9
13 años	35	62	0	0	4	0	101
14 años	183	302	1	3	11	0	500
15 años	482	797	6	5	23	0	1.313
16 años	841	1.421	2	6	42	0	2.312
17 años	1.271	2.127	4	8	53	0	3.463
Ignorada ¹	145	78	0	9	47	0	279
Subtotal	2.962	4.791	13	31	181	0	7.978
2001							
10 años	0	0	0	0	0	0	0
11 años	4	2	0	0	0	0	6
12 años	13	12	0	0	0	0	25
13 años	43	59	0	0	2	0	104
14 años	166	281	1	4	14	0	466
15 años	443	739	2	5	27	0	1.216
16 años	852	1.430	7	7	37	0	2.333
17 años	1.192	1.858	6	5	42	0	3.103
Ignorada ¹	200	94	0	8	110	0	412
Subtotal	2.913	4.475	16	29	232	0	7.665
2002							
10 años	2	0	0	0	0	0	2
11 años	2	1	0	0	0	0	3
12 años	5	10	0	0	0	3	18
13 años	30	42	1	0	2	1	76
14 años	165	193	1	4	3	8	374
15 años	441	608	4	3	4	12	1.072
16 años	820	1.233	4	7	9	19	2.092
17 años	1.227	1.905	4	6	15	30	3.187
Ignorada ¹	103	91	0	0	1	25	220
Subtotal	2.795	4.083	14	20	34	98	7.044

Cuadro B4

Costa Rica: Total de nacimientos en mujeres menores de 18 años según persona que atendió el parto, 2000-2005

Años	Médico	Obstetra	Enfermera	Comadrona	Estudiante*	Otra persona	Total
Total	11.517	27.435	55	102	452	323	29.884
2003							
10 años	0	1	0	0	0	0	1
11 años	1	1	0	0	0	0	2
12 años	9	11	0	0	0	4	24
13 años	35	51	0	0	0	4	90
14 años	162	188	1	2	0	7	360
15 años	393	593	1	6	1	22	1.016
16 años	789	1.288	6	3	1	33	2.120
17 años	1.268	1.854	4	7	3	45	3.181
Ignorada ¹	190	99	0	4	0	110	403
Subtotal	2.847	4.086	12	22	5	225	7.197
2004							
10 años	0	2	0	0	0	0	2
11 años	0	2	0	0	0	0	2
12 años	5	5	0	0	0	1	11
13 años	30	40	1	2	0	6	79
14 años	118	210	1	3	0	20	352
15 años	378	612	1	2	0	18	1.011
16 años	745	1.195	2	4	0	37	1.983
17 años	1.107	1.908	3	4	1	40	3.063
Ignorada ¹	169	92	0	6	0	15	282
Subtotal	2.552	4.066	8	21	1	137	6785
2005							
11 años	0	1	0	0	0	0	1
12 años	3	1	0	0	0	1	5
13 años	35	40	0	0	0	0	75
14 años	135	218	2	1	0	17	373
15 años	391	626	3	3	2	22	1.047
16 años	768	1.172	3	4	0	28	1.975
17 años	1.102	1.696	5	8	1	34	2.846
Ignorada ¹	234	111	1	1	0	25	372
Subtotal	2.668	3.865	14	17	3	127	6.694

* Estudiante y otra persona antes del 2004.

¹Se desconoce la edad de la madre.

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B5

Costa Rica: Egresos hospitalarios por embarazo, parto y puerperio en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		10.336	9.749	9.113	8.851
Embarazo terminado en aborto	11 años	0	1	0	1
	12 años	2	1	1	2
	13 años	24	18	12	14
	14 años	75	50	44	55
	15 años	159	143	140	146
	16 años	240	260	238	244
	17 años	274	287	295	302
	Subtotal	774	760	730	764
Edema, proteinuria y trastornos hipertensivos en el embarazo, el parto y el puerperio	13 años	3	6	7	4
	14 años	15	12	11	8
	15 años	42	40	37	21
	16 años	62	80	69	48
	17 años	126	100	99	76
	Subtotal	248	238	223	157
Otros trastornos maternos relacionados principalmente con el embarazo	12 años	2	0	2	1
	13 años	8	8	2	10
	14 años	30	19	30	21
	15 años	61	56	59	39
	16 años	120	120	91	112
	17 años	177	136	131	156
	Subtotal	398	339	315	339
Atención materna relacionada con el feto y la cavidad amniótica y con posibles problemas del parto	11 años	0	0	1	3
	12 años	5	4	10	15
	13 años	22	21	28	32
	14 años	138	119	121	120
	15 años	362	352	308	341
	16 años	597	561	555	599
	17 años	861	766	876	953
	Subtotal	1.985	1.823	1.899	2.063

Cuadro B5

Costa Rica: Egresos hospitalarios por embarazo, parto y puerperio en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		10.336	9.749	9.113	8.851
Complicaciones del trabajo de parto y del parto	11 años	0	1	0	0
	12 años	6	13	9	12
	13 años	56	63	44	42
	14 años	247	228	188	145
	15 años	536	569	494	394
	16 años	925	1.084	1.022	868
	17 años	1.409	1.452	1.456	1.287
	Subtotal	3.179	3.410	3.213	2.748
Parto	11 años	1	1	-	1
	12 años	5	3	3	3
	13 años	50	36	28	33
	14 años	232	174	143	138
	15 años	622	463	386	402
	16 años	984	907	749	788
	17 años	1.429	1.152	1.108	1.076
	Subtotal	3.323	2.736	2.417	2.441
Complicaciones principalmente relacionadas con el puerperio	11 años	0	1	1	0
	12 años	0	0	0	2
	13 años	2	2	1	4
	14 años	11	12	9	12
	15 años	25	31	20	11
	16 años	38	35	27	31
	17 años	54	64	34	44
	Subtotal	130	145	92	104

Cuadro B5

Costa Rica: Egresos hospitalarios por embarazo, parto y puerperio en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		10.336	9.749	9.113	8.851
Otras afecciones obstétricas clasificadas en otra parte	9 años	0	0	0	1
	10 años	0	0	0	0
	11 años	0	0	0	1
	12 años	1	2	0	1
	13 años	4	5	2	9
	14 años	22	15	15	13
	15 años	50	108	38	41
	16 años	90	81	71	66
	17 años	132	87	98	103
	Subtotal	299	298	224	235

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B6

Costa Rica: Egresos hospitalarios por infecciones de transmisión sexual, por edad según año, 2000-2003

Edad	2000	2001	2002	2003
0 años	105	109	89	104
1 año	3	1	1	2
2 años	1	1	0	1
3 años	0	0	0	1
4 años	1	2	2	0
5 años	0	2	0	2
6 años	0	0	0	0
7 años	0	1	1	0
8 años	1	0	0	1
9 años	0	0	1	0
10 años	2	0	1	1
11 años	0	0	0	0
12 años	0	0	4	0
13 años	0	0	0	1
14 años	1	1	0	2
15 años	2	0	0	3
16 años	1	1	2	3
17 años	1	1	7	4
Total	118	119	108	125

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B6.1

Costa Rica: Egresos hospitalarios por infecciones de transmisión sexual, por edad según sexo, 2000-2003

Edad	2000		2001		2002		2003	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
0 años	54	51	56	53	55	34	41	63
1 año	1	2	1	0	0	1	1	1
2 años	1	0	1	0	0	0	0	1
3 años	0	0	0	0	0	0	1	0
4 años	0	1	0	2	0	2	0	0
5 años	0	0	0	2	0	0	0	2
6 años	0	0	0	0	0	0	0	0
7 años	0	0	0	1	0	1	0	0
8 años	0	1	0	0	0	0	0	1
9 años	0	0	0	0	0	1	0	0
10 años	0	2	0	0	0	1	0	1
11 años	0	0	0	0	0	0	0	0
12 años	0	0	0	0	1	3	0	0
13 años	0	0	0	0	0	0	0	1
14 años	0	1	0	1	0	0	0	2
15 años	1	1	0	0	0	0	1	2
16 años	0	1	0	1	0	2	1	2
17 años	1	0	1	0	1	6	0	4
Total	58	60	59	60	57	51	45	80

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B6.2

Costa Rica: Egresos hospitalarios por infecciones de transmisión sexual, por edad de ocurrencia según año, 2000-2003

	Edad ocurrencia	2000	2001	2002	2003
	Total	118	119	108	125
Sífilis congénita	0 años	103	108	86	98
	1 año	1	1	0	1
	4 años	0	0	1	0
	Subtotal	104	109	87	99
Sífilis temprana	1 año	0	0	1	0
	10 años	0	0	0	1
	15 años	1	0	0	1
	16 años	0	1	0	0
	17 años	0	0	1	0
	Subtotal	1	1	2	2
Sífilis tardía	0 años	1	1	2	1
	12 años	0	0	2	0
	Subtotal	1	1	4	1
Otros tipos de sífilis	0 años	1	0	0	0
	13 años	0	0	0	1
	Subtotal	1	0	0	1
Infecciones por gonococos	0 años	0	0	1	4
	2 años	1	0	0	0
	5 años	0	1	0	0
	9 años	0	0	1	0
	17 años	0	0	1	0
	Subtotal	1	1	3	4
Granuloma venéreo (inguinal)	16 años	0	0	0	1
	17 años	0	0	1	0
	Subtotal	0	0	1	1
Tricomoniasis	4 años	0	1	0	0
	8 años	1	0	0	0
	10 años	1	0	0	0
	Subtotal	2	1	0	0

Cuadro B6.2

Costa Rica: Egresos hospitalarios por infecciones de transmisión sexual, por edad de ocurrencia según año, 2000-2003

	Edad ocurrencia	2000	2001	2002	2003
	Total	118	119	108	125
Infecciones ano-genitales virus Herpes (simplex)	1 año	0	0	0	1
	2 años	0	0	0	1
	4 años	0	1	0	0
	8 años	0	0	0	1
	10 años	1	0	0	0
	12 años	0	0	1	0
	17 años	1	0	0	0
	Subtotal	2	1	1	3
Otras enfermedades de transmisión sexual	1 año	2	0	0	1
	2 años	0	1	0	0
	3 años	0	0	0	1
	4 años	1	0	1	0
	5 años	0	1	0	2
	7 años	0	1	1	0
	10 años	0	0	1	0
	11 años	0	0	0	0
	12 años	0	0	1	0
	14 años	1	1	0	2
	15 años	1	0	0	2
	16 años	1	0	2	2
	17 años	0	1	4	4
	Subtotal	6	5	10	14

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B7**Costa Rica: Total de nacimientos según edad de la madre y el padre, 2000-2004**

Edad	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Total nacimientos	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247	370.908
Edad madre						
10 años	1	0	2	1	2	6
11 años	0	6	3	2	2	13
12 años	9	25	18	24	11	87
13 años	101	104	76	90	79	450
14 años	500	466	374	360	352	2.052
15 años	1.313	1.216	1.072	1.016	1.011	5.628
16 años	2.312	2.333	2.092	2.120	1.983	10.840
17 años	3.463	3.103	3.187	3.181	3.063	15.997
18 años	4.097	3.786	3.529	3.766	3.759	18.937
19 años	4.814	4.422	4.101	4.278	17.615	35.230
Ignorada	279	412	220	403	282	1.596
Edad del padre						
13 años	0	2	0	0	0	2
14 años	1	5	5	2	1	14
15 años	5	6	7	18	21	57
16 años	36	45	83	83	75	322
17 años	138	189	209	238	247	1.021
18 años	605	597	635	630	663	3.130
19 años	1.162	1.038	1.080	1.113	1.185	5.578
Ignorada	261	1.040	14.390	15.598	15.110	46.399

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B8

Costa Rica: Egresos hospitalarios por tumores en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		1.144	1.187	1.190	1.181
Tumores malignos	0 años	8	12	10	14
	1 año	17	19	18	15
	2 años	14	26	19	19
	3 años	9	20	28	22
	4 años	27	18	13	20
	5 años	14	18	17	15
	6 años	19	14	11	10
	7 años	17	12	9	14
	8 años	13	6	16	5
	9 años	10	18	13	11
	10 años	14	11	18	13
	11 años	12	21	14	11
	12 años	7	12	27	18
	13 años	19	15	17	21
	14 años	22	25	28	23
	15 años	28	28	19	25
	16 años	35	34	29	39
	17 años	43	36	31	45
	Subtotal	328	345	337	340
Tumores no malignos	0 años	30	41	41	48
	1 año	33	39	29	26
	2 años	34	32	31	36
	3 años	42	28	36	35
	4 años	35	46	19	31
	5 años	25	41	34	28
	6 años	23	31	27	31
	7 años	27	24	24	21
	8 años	25	40	37	25
	9 años	30	12	32	22
	10 años	41	30	26	38
	11 años	24	27	32	35
	12 años	32	31	22	32
	13 años	38	42	49	47

Cuadro B8

Costa Rica: Egresos hospitalarios por tumores en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		1.144	1.187	1.190	1.181
	14 años	51	43	38	36
	15 años	60	45	49	51
	16 años	48	61	81	59
	17 años	48	63	94	74
	Subtotal	646	676	701	675
Tumores de comportamiento dudoso	0 años	4	9	9	8
	1 año	5	4	7	6
	2 años	10	6	7	8
	3 años	3	5	5	6
	4 años	9	7	3	3
	5 años	1	7	3	3
	6 años	5	2	7	5
	7 años	6	3	5	3
	8 años	6	3	3	5
	9 años	17	10	8	5
	10 años	11	8	4	4
	11 años	6	9	6	6
	12 años	7	10	7	20
	13 años	13	15	15	13
	14 años	14	20	11	12
	15 años	19	13	10	12
	16 años	13	15	21	19
	17 años	21	20	21	28
	Subtotal	170	166	152	166

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B9

Costa Rica: Egresos hospitalarios por enfermedades infecciosas en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		4.539	4.817	4.662	5.018
Infecciones intestinales	0 años	1.257	1.303	995	1.039
	1 año	1.034	1.197	998	1.161
	2 años	584	598	592	775
	3 años	359	366	429	463
	4 años	226	278	318	330
	5 años	186	206	264	248
	6 años	155	165	202	224
	7 años	141	126	153	171
	8 años	118	112	145	129
	9 años	82	108	124	102
	10 años	78	76	130	69
	11 años	66	59	69	59
	12 años	26	50	49	52
	13 años	25	17	19	19
	14 años	14	16	17	9
	15 años	16	13	14	9
	16 años	21	8	17	18
	17 años	16	13	16	17
	Subtotal	4.404	4.711	4.551	4.894
Tuberculosis	0 años	4	5	2	3
	1 año	11	6	4	4
	2 años	0	2	1	0
	3 años	7	2	3	3
	4 años	3	1	0	0
	5 años	0	0	1	1
	6 años	1	0	0	2
	7 años	1	2	3	3
	8 años	0	0	0	1
	9 años	1	2	0	0
	10 años	0	0	1	2
	11 años	1	2	1	2
	12 años	1	1	0	0
	13 años	0	0	2	1

Cuadro B9

Costa Rica: Egresos hospitalarios por enfermedades infecciosas en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		4.539	4.817	4.662	5.018
	14 años	1	1	1	2
	15 años	3	1	1	1
	16 años	1	1	5	1
	17 años	2	2	1	5
	Subtotal	37	28	26	31
Hepatitis vírica	0 años	5	2	5	0
	1 año	1	1	2	1
	2 años	4	4	5	2
	3 años	1	2	2	2
	4 años	4	4	5	5
	5 años	4	2	3	2
	6 años	4	2	2	5
	7 años	7	3	3	5
	8 años	7	10	2	6
	9 años	2	5	6	4
	10 años	6	5	8	7
	11 años	4	4	3	3
	12 años	5	3	4	7
	13 años	5	2	3	3
	14 años	5	4	4	1
	15 años	2	2	2	1
	16 años	6	0	0	2
	17 años	4	2	10	1
	Subtotal	76	57	69	57
Enfermedades por VIH	0 años	4	5	1	10
	1 año	0	4	2	3
	2 años	1	1	0	0
	3 años	1	0	0	8
	4 años	3	2	0	0
	5 años	0	3	4	2
	6 años	0	2	4	3

Cuadro B9

Costa Rica: Egresos hospitalarios por enfermedades infecciosas en personas menores de 18 años, 2000-2003

	Año	2000	2001	2002	2003
	Edad				
Total		4.539	4.817	4.662	5.018
	7 años	1	0	0	1
	8 años	1	1	0	3
	9 años	0	1	1	3
	10 años	0	0	1	0
	11 años	0	0	0	0
	12 años	1	0	0	0
	13 años	3	0	0	1
	14 años	0	0	0	0
	15 años	3	0	0	0
	16 años	2	0	0	2
	17 años	2	2	3	0
	Subtotal	22	21	16	36

Fuente: CCSS-CCP. Datos en línea de egresos hospitalarios.

Cuadro B10

Costa Rica: Cobertura de atención en salud en el nivel primario, por año, según región, 2000-2004

Región	Cobertura de atención				
	2000	2001	2002	2003	2004
Menos de un año total	93,40	89,90	87,20	89,00	88,92
Brunca	89,10	85,80	76,80	89,43	89,46
Central Norte	91,10	88,00	82,80	89,42	85,38
Central Sur	90,00	89,00	82,40	87,32	86,57
Chorotega	96,00	97,50	92,50	88,20	94,44
Huetar Atlántica	93,30	82,40	85,40	90,51	90,99
Huetar Norte	99,20	91,40	94,90	80,93	90,25
Pacífico Central	96,00	95,40	95,40	97,27	96,11
1 a 6 años total	41,40	44,10	51,30	52,00	51,41
Brunca	32,70	37,20	49,20	44,05	40,48
Central Norte	44,90	39,60	50,40	49,46	49,16
Central Sur	40,50	44,50	48,30	57,07	54,74
Chorotega	53,40	49,60	58,60	54,71	55,77
Huetar Atlántica	39,40	43,00	46,40	48,11	49,15
Huetar Norte	42,10	41,00	43,90	46,16	50,10
Pacífico Central	37,10	54,20	62,30	59,01	52,21
Escenario escolar total		77,77	80,23	66,14	84,4
Brunca		67,89	76,52	65,83	77,56
Central Norte		79,63	78,53	62,92	85,42
Central Sur		75,37	81,46	78,85	89,19
Chorotega		82,39	81,78	68,31	84,76
Huetar Atlántica		68,91	75,63	60,00	75,69
Huetar Norte		91,56	89,67	70,63	88,64
Pacífico Central		78,64	78,02	63,00	81,93
Adolescentes total	28,10	34,40	30,20	28,00	30,44
Brunca	23,90	25,10	24,40	24,24	28,99
Central Norte	28,50	36,20	32,20	26,82	27,58
Central Sur	32,40	41,40	29,00	27,97	32,12
Chorotega	36,50	32,90	33,10	30,65	36,51
Huetar Atlántica	27,70	37,40	27,80	28,28	30,73
Huetar Norte	16,70	32,50	24,10	21,87	26,08
Pacífico Central	31,40	35,60	41,20	33,09	30,40

Fuente: Evaluación Compromiso de Gestión 2004. D.C.S.S.

Cuadro B11

Costa Rica: Porcentaje de cobertura de inmunizaciones en niños. Población total y por cantones, 2002-2004

	Cobertura de inmunizaciones					
	BCG (niños <1año)	DPT3 (niños <1año)	VOP3 (niños <1año)	VHB3 (niños <1año)	HIB (niños <1año)	Sarampión (niños <1.3años)
2002						
Total	91,60	94,60	94,30	92,50	93,20	93,60
San José	91,00	90,20	90,10	86,50	89,90	87,50
Alajuela	89,10	93,20	92,80	92,60	92,50	97,30
Cartago	93,60	99,40	101,20	100,50	98,60	99,00
Heredia	89,30	101,40	101,40	101,50	97,40	100,40
Guanacaste	97,00	94,00	93,10	93,70	94,50	98,30
Puntarenas	91,30	91,60	91,70	90,80	89,90	92,60
Limón	94,90	101,20	101,20	97,00	98,60	93,30
2003						
Total	88,18	87,94	87,94	86,44	87,29	89,88
San José	90,77	83,26	84,39	82,83	83,31	84,85
Alajuela	82,77	91,80	90,68	88,06	89,86	90,16
Cartago	93,80	91,93	92,12	91,03	91,42	100,91
Heredia	86,84	88,33	88,15	87,86	88,07	96,90
Guanacaste	92,90	92,19	91,84	91,84	92,55	94,37
Puntarenas	86,57	90,73	91,64	87,97	91,01	91,96
Limón	83,42	86,16	93,88	84,19	83,54	85,27
2004						
Total	88,68	89,56	89,11	88,22	88,91	87,48
San José	91,00	90,20	90,10	86,50	89,90	97,50
Alajuela	89,10	93,20	92,80	92,60	92,50	97,30
Cartago	93,60	99,40	101,20	100,50	98,60	99,00
Heredia	89,30	101,40	101,40	101,50	97,50	100,40
Guanacaste	97,00	94,00	93,10	93,70	94,50	98,30
Puntarenas	91,30	91,60	91,70	90,80	89,90	92,60
Limón	94,90	101,20	101,20	97,00	98,50	93,30

BCG: Vacuna antituberculosa (bacilo Calmette-Guerin), DPT: *Difteria-pertusis* (tosferina) tétanos tercera dosis

VOP: Vacuna antipoliomielítica oral tercera dosis, VHB: Vacuna de la hepatitis B tercera dosis

HIB: Vacuna *Haemophilus influenzae* tipo B, SRP: Sarampión-rubeola-papera

Fuente: Ministerio de Salud, Indicadores básicos.

Cuadro B12

Costa Rica: Porcentaje de cobertura de inmunizaciones en niños, por provincia según cantones con mayor o menor cobertura, 2003-2004

	BCG		DPT3 <1 año		VOP <1 año		VHB3 <1 año		HIB <1 año		SRP 1 año 3 meses	
San José 2003												
Menor	Turrubares	34,15	Moravia	60,66	Montes de Oca	58,8	Montes de Oca	58,93	Montes de Oca	58,29	Escazú	59,32
cobertura (%)	Tibás	58,86	Montes de Oca	60,84	Moravia	60,66	Moravia	57,97	Moravia	61,22	Montes de Oca	62,77
	Mora	71,43	Escazú	69,06	Escazú	69,06	Escazú	69,16	Escazú	68,96	San José	74,75
Mayor	Tarrazú	104,59	Dota	102,61	Acosta	97,42	León Cortés	98,99	Dota	102,61	V. Coronado ¹	98,07
cobertura (%)	San José	104,87	León Cortés	103,03	Dota	102,61	Tibás	100,45	Tibás	102,62	Puriscal	98,21
	Dota	119,31	Tibás	105,09	Tibás	103,52	Dota	102,61	León Cortés	103,03	Dota	112,02
San José 2004												
Menor	Turrubares	23,2	Curridabat	69,7	Curridabat	69,3	Curridabat	69,5	Moravia	69,7	Moravia	64,0
cobertura (%)	Mora	53,2	Moravia	70,1	Moravia	70,1	Moravia	70,1	Curridabat	69,9	Tibás	71,7
	Tibás	58,7	Escazú	72,5	Escazú	71,7	Escazú	71,7	Escazú	72,2	Curridabat	73,0
Mayor	Montes de Oca	106,3	V. Coronado ¹	93,8	Pérez Zeledón	93,8	Pérez Zeledón	93,8	V. Coronado ¹	93,7	Pérez Zeledón	96,2
cobertura (%)	Tarrazú	108,1	Dota	95,7	Dota	96,5	Dota	97,4	Dota	93,9	Puriscal	98,0
	Goicoechea	110,7	Montes de Oca	100,9	Montes de Oca	100,4	Montes de Oca	101,0	Montes de Oca	100,0	Montes de Oca	98,7
Alajuela 2003												
Menor	Valverde Vega	19,25	San Mateo	78,57	San Mateo	78,57	San Mateo	60,71	San Mateo	75	Alajuela	80,58
cobertura (%)	Alfaro Ruiz	32,08	Naranjo	82,03	Naranjo	82,95	Alajuela	81,79	Naranjo	82,95	San Ramón	86,09
	San Ramón	40,89	Grecia	87,23	San Ramón	85,69	Orotina	82,19	Grecia	85,94	Orotina	88,59
Mayor	Upala	98,24	Palmares	103,8	Alfaro Ruiz	103,77	Poás	98,08	Alfaro Ruiz	103,77	Palmares	98,41
cobertura (%)	Orotina	109,25	Alfaro Ruiz	104,25	Palmares	104,01	Alfaro Ruiz	104,72	Guatuso	114,35	Guatuso	102,66
	Los Chiles	117,6	Guatuso	115,31	Guatuso	115,79	Guatuso	114,35	Poás	97,87	Atenas	108,02
Alajuela 2004												
Menor	San Mateo	32,1	Alfaro Ruiz	82,6	Poás	62,3	Alfaro Ruiz	73,1	Alfaro Ruiz	73,1	Los Chiles	78,0
cobertura (%)	Palmares	49,0	Upala	84,9	Alfaro Ruiz	82,6	San Mateo	75,0	San Ramón	82,3	Guatuso	82,2
	Alfaro Ruiz	67,0	Alajuela	88,5	Upala	84,2	Guatuso	80,2	Upala	84,1	San Carlos	83,9
Mayor	San Carlos	101,2	Poás	96,8	Atenas	96,2	Atenas	101,5	Poás	96,8	Atenas	95,3
cobertura (%)	Orotina	106,5	Los Chiles	104,8	Los Chiles	104,8	Los Chiles	104,8	Atenas	102,4	Palmares	98,3
	Naranjo	107,1	Orotina	105,5	Orotina	105,8	Orotina	105,5	Orotina	105,5	Poás	99,8

Cuadro B12

Costa Rica: Porcentaje de cobertura de inmunizaciones en niños, por provincia según cantones con mayor o menor cobertura, 2003-2004

	BCG		DPT3 <1 año		VOP <1 año		VHB3 <1 año		HIB <1 año		SRP 1 año 3 meses	
Cartago 2003												
Menor	La Unión	73,39	Turrialba	83,63	Turrialba	83,26	Turrialba	82,59	Turrialba	82,59	El Guarco	91,48
cobertura (%)	Turrialba	80,19	Oreamuno	87,87	Oreamuno	88,17	Oreamuno	88,47	Cartago	87,96	Paraíso	94,38
	Alvarado	85,39	Cartago	89,19	Cartago	89,36	Cartago	88,92	Oreamuno	88,32	Cartago	95,45
Mayor	Paraíso	94,85	La Unión	97,29	La Unión	98,24	Paraíso	93,99	La Unión	97,73	La Unión	108,8
cobertura (%)	Oreamuno	96,56	El Guarco	102,71	El Guarco	102,71	El Guarco	102,26	El Guarco	102,41	Turrialba	109,07
	Cartago	114,59	Alvarado	114,61	Alvarado	114,61	Alvarado	115,17	Alvarado	114,61	Alvarado	112,59
Cartago 2004												
Menor	La Unión	57,8	Turrialba	75,9	Turrialba	74,7	Turrialba	73,7	Turrialba	74,4	Turrialba	74,5
cobertura (%)	Alvarado	80,3	Cartago	91,1	Cartago	90,7	Cartago	89,2	Cartago	90,2	Cartago	90,9
	Turrialba	84,4	Jiménez	91,3	Jiménez	91,3	Jiménez	90,5	Jiménez	90,9	Paraíso	94,2
Mayor	Jiménez	90,9	La Unión	96,7	Oreamuno	95,8	La Unión	96,7	La Unión	96,3	La Unión	96,6
cobertura (%)	Paraíso	97,0	El Guarco	98,7	El Guarco	98,7	El Guarco	98,1	El Guarco	98,1	El Guarco	97,7
	Cartago	100,9	Alvarado	107,3	Alvarado	107,3	Alvarado	112,9	Alvarado	110,1	Alvarado	109,6
Heredia 2003												
Menor	Sto. Domingo ²	53,36	San Rafael	72,91	San Rafael	72,75	San Rafael	71,64	San Rafael	72,75	Flores	78,55
cobertura (%)	Sarapiquí	63,38	San Pablo	80	San Pablo	80,27	San Pablo	80	San Pablo	80	Belén	81,23
	Flores	64,56	Belén	80,61	Belén	81,21	Belén	82,12	Belén	80,61	San Pablo	86,02
Mayor	Santa Bárbara	84,54	Barva	91,25	Barva	91,25	Barva	91,25	Barva	91,25	Sto. Domingo ²	100,95
cobertura (%)	Barva	90,43	Sarapiquí	94,07	Sarapiquí	91,87	Sarapiquí	91,87	Sarapiquí	93,02	Heredia	106,96
	Heredia	124,8	Heredia	94,64	Heredia	94,29	Heredia	94,74	Heredia	94,39	Santa Bárbara	109,7
Heredia 2004												
Menor	Sarapiquí	49,9	San Rafael	76,4	San Rafael	76,0	San Rafael	78,1	San Rafael	76,6	Belén	75,2
cobertura (%)	Sto. Domingo ²	54,2	Belén	80,6	Belén	80,6	Belén	79,7	Belén	80,3	San Rafael	79,3
	Flores	54,8	Sto. Domingo ²	85,7	Flores	85,4	Barva	86,0	Barva	86,0	San Isidro	83,2
Mayor	San Isidro	68,5	San Isidro	91,2	San Isidro	92,9	San Isidro	91,2	San Isidro	91,2	Sarapiquí	96,2
cobertura (%)	Belén	69,7	Santa Bárbara	99,8	Santa Bárbara	100,0	Santa Bárbara	99,8	Santa Bárbara	100,0	Barva	97,4
	Heredia	120,8	Heredia	100,3	Heredia	100,3	Heredia	100,9	Heredia	100,2	Flores	101,3

Cuadro B12

Costa Rica: Porcentaje de cobertura de inmunizaciones en niños, por provincia según cantones con mayor o menor cobertura, 2003-2004

	BCG		DPT3 <1 año		VOP <1 año		VHB3 <1 año		HIB <1 año		SRP 1 año 3 meses	
Guanacaste 2003												
Menor	Abangares	29,39	Nicoya	78,69	Nicoya	78,56	Nicoya	73,3	Nicoya	77,92	Hojancha	80,62
cobertura (%)	Nandayure	80,23	Liberia	87,31	Liberia	86,96	Liberia	87,93	Liberia	87,93	Carrillo	88,48
	Tilarán	88,18	Santa Cruz	89,85	Nandayure	89,53	La Cruz	91,18	Santa Cruz	89,72	Liberia	90,19
Mayor	Bagaces	102,24	Bagaces	103,36	Abangares	105,31	Bagaces	104,48	Carrillo	105,18	Tilarán	101,97
cobertura (%)	Liberia	103,52	Abangares	105,31	Carrillo	106,33	Abangares	105,31	Abangares	105,31	La Cruz	102,01
	Carrillo	107,1	Hojancha	121,05	Hojancha	118,42	Hojancha	121,05	Hojancha	118,42	Nandayure	114,18
Guanacaste 2004												
Menor	Abangares	39,2	Santa Cruz	70,7	Hojancha	76,3	Hojancha	77,6	Hojancha	77,6	La Cruz	85,1
cobertura (%)	Nandayure	73,3	Hojancha	77,6	La Cruz	80,5	Abangares	79,6	La Cruz	81,5	Nicoya	88,3
	La Cruz	75,1	La Cruz	81,5	Nandayure	84,3	La Cruz	81,7	Nandayure	84,9	Tilarán	89,5
Mayor	Bagaces	103,7	Carrillo	96,4	Carrillo	96,4	Carrillo	96,4	Carrillo	96,2	Carrillo	105,6
cobertura (%)	Carrillo	111,1	Bagaces	100,0	Bagaces	100,0	Bagaces	100,0	Cañas	99,1	Bagaces	107,8
	Liberia	114,5	Cañas	101,5	Cañas	101,5	Cañas	101,5	Bagaces	100,0	Hojancha	119,7
Puntarenas 2003												
Menor	Parrita	63,16	Coto Brus	79,79	Golfito	82,05	Garabito	76,06	Coto Brus	78,63	Coto Brus	78,97
cobertura (%)	Coto Brus	75,15	Golfito	81,54	Garabito	82,73	Coto Brus	79,56	Golfito	81,92	Corredores	81,29
	Garabito	77,88	Garabito	82,73	Coto Brus	86,53	Golfito	83,59	Garabito	83,03	Puntarenas	90,66
Mayor	Osa	91	Aguirre	96,43	Aguirre	96,17	Parrita	95,69	Aguirre	99,49	Osa	107,04
cobertura (%)	Aguirre	94,13	Montes de Oro	103,21	Montes de Oro	103,21	Montes de Oro	103,21	Montes de Oro	103,21	Parrita	107,45
	Montes de Oro	105,13	Osa	105,69	Osa	106,16	Osa	105,92	Osa	105,69	Montes de Oro	112,07
Puntarenas 2004												
Menor	Parrita	70,8	Golfito	81,0	Coto Brus	74,1	Puntarenas	78,5	Puntarenas	79,5	Garabito	75,2
cobertura (%)	Esparza	71,7	Puntarenas	81,8	Puntarenas	80,2	Golfito	81,0	Golfito	80,9	Puntarenas	76,7
	Coto Brus	77,8	Coto Brus	83,4	Golfito	81,0	Coto Brus	83,0	Coto Brus	83,3	Golfito	80,8
Mayor	Puntarenas	94,2	Aguirre	104,3	Aguirre	103,6	Aguirre	103,1	Aguirre	103,6	Esparza	96,5
cobertura (%)	Montes de Oro	96,2	Parrita	105,7	Parrita	105,7	Parrita	105,7	Parrita	106,2	Osa	99,8
	Aguirre	112,0	Montes de Oro	121,2	Montes de Oro	121,2	Montes de Oro	113,5	Montes de Oro	121,2	Parrita	114,4

Cuadro B12

Costa Rica: Porcentaje de cobertura de inmunizaciones en niños, por provincia según cantones con mayor o menor cobertura, 2003-2004

	BCG		DPT3 <1 año		VOP <1 año		VHB3 <1 año		HIB <1 año		SRP 1 año 3 meses	
Limón 2003												
Menor	Talamanca	67,88	Guácimo	75,17	Limón	65,99	Limón	73,69	Guácimo	75,03	Limón	67,25
cobertura (%)	Siquirres	68,03	Limón	75,42	Guácimo	76,41	Guácimo	75,45	Limón	78,05	Guácimo	77,5
	Limón	78,71	Pococí	87,32	Talamanca	90,75	Siquirres	83,82	Pococí	84,76	Pococí	89,3
Mayor	Matina	84,61	Siquirres	94,74	Pococí	91,9	Pococí	87,73	Siquirres	88,6	Siquirres	89,35
cobertura (%)	Guácimo	87,79	Matina	96,36	Siquirres	94,15	Matina	95,39	Matina	88,73	Talamanca	99,43
	Pococí	99,04	Talamanca	100,13	Matina	96	Talamanca	99,38	Talamanca	90,75	Matina	100,57
Limón 2004												
Menor	Matina	86,1	Siquirres	78,9	Siquirres	79,0	Siquirres	78,9	Siquirres	78,8	Guácimo	81,2
cobertura (%)	Talamanca	89,0	Guácimo	85,1	Guácimo	85,1	Guácimo	85,2	Guácimo	83,8	Matina	82,1
	Siquirres	89,2	Limón	92,0	Limón	93,2	Limón	86,3	Limón	91,8	Siquirres	83,1
Mayor	Limón	93,6	Matina	94,8	Matina	95,2	Pococí	93,0	Talamanca	95,0	Pococí	89,9
cobertura (%)	Guácimo	96,6	Pococí	97,5	Pococí	97,6	Matina	93,6	Matina	95,2	Limón	90,0
	Pococí	110,7	Talamanca	100,6	Talamanca	100,5	Talamanca	101,3	Pococí	98,1	Talamanca	100,3

BCG: Vacuna antituberculosa (bacilo Calmette-Guerin), DPT: *Difteria-pertusis* (tosferina) tétanos tercera dosis, VOP: Vacuna antipoliomielítica oral tercera dosis, VHB: Vacuna de la hepatitis B tercera dosis, HIB: Vacuna *Haemophilus influenzae* tipo B, SRP: Sarampión-rubeola-papera.

¹ Vásquez de Coronado / ² Santo Domingo

Nota: Las vacunas aplicadas en centros de salud privados no son registradas en las estadísticas nacionales de inmunización, por lo que el valor en algunos cantones puede ser mayor que la observada en el cuadro.

Fuente: Ministerio de Salud, Indicadores básicos 2004.

Cuadro B13**Costa Rica: Proporción de niños que toman leche materna según edad, 1990, 1994, 1998; 2002**

Edad en meses	Año			
	1990	1994	1998	2002
Al nacer	93,9	92,5	95,4	96,8
Menos de 1 mes	89,8	87,8	90,7	93,4
Menos de 2 meses	82,1	83,2	86,3	89,7
Menos de 3 meses	75,8	77,8	82,4	83,4
Menos de 4 meses	69,8	69,0	77,9	79,8
Menos de 5 meses	66,4	63,3	75,5	77,1
Menos de 6 meses	64,0	60,3	70,5	70,3
12 meses				52,7
18 meses				45,9
24 meses				42,4

Fuente: Comisión Nacional de Lactancia Materna. Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2002 del INEC.

Cuadro B14**Costa Rica: Porcentaje de niños menores de 6 meses según edad por tipo de lactancia, 2002**

Edad en meses	Tipo de lactancia		
	Exclusiva	Mixta	Artificial
Al nacer	87,8	16,1	3,2
Menos de 1 mes	76,0	24,8	6,6
Menos de 2 meses	63,2	30,7	10,3
Menos de 3 meses	46,4	38,7	16,6
Menos de 4 meses	35,8	44,8	20,2
Menos de 5 meses	29,5	47,5	22,9
Menos de 6 meses	15,3	56,7	29,7

Fuente: Comisión Nacional de Lactancia Materna. Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2002 del INEC.

Cuadro B15

Costa Rica: Porcentaje de niños ab lactados según edad, 2002

Edad en meses	Porcentaje de ablactación
Menos de 1 mes	2,8
Menos de 2 meses	8,7
Menos de 3 meses	24,9
Menos de 4 meses	38,6
Menos de 5 meses	48,5
Menos de 6 meses	78,2
Menos de 7 meses	81,8

Fuente: Comisión Nacional de Lactancia Materna. Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2002 del INEC.

Cuadro B16

Costa Rica: Prevalencia de desnutrición en población infantil y adolescente según diferentes estudios realizados

	Encuesta nacional de nutrición ¹	Comunidades centinelas ²	Encuesta escolares ^{3*}
Prescolares (1-6 años) ^a			
Desnutrición (%)			
Nacional	2,3		
<i>Hombres</i>	3,7		
<i>Mujeres</i>	1,0		
Metropolitano	2,2		
<i>Hombres</i>			
<i>Mujeres</i>			
Urbano	1,5		
Rural	3,1	1,8	
<i>Hombres</i>		1,9	
<i>Mujeres</i>		1,9	
Escolares (7-12 años) ^{b d}			
Desnutrición (%)			

Cuadro B16

Costa Rica: Prevalencia de desnutrición en población infantil y adolescente según diferentes estudios realizados

	Encuesta nacional de nutrición¹	Comunidades centinelas²	Encuesta escolares^{3*}
Nacional	16,5		6,2*
<i>Hombres</i>	16,7		5,9*
<i>Mujeres</i>	16,3		6,4*
Metropolitano	11,0	8,7	
<i>Hombres</i>		11,7	
<i>Mujeres</i>		5,2	
Urbano	17,5		6,6*
<i>Hombres</i>			5,2*
<i>Mujeres</i>			5,2*
Rural	19,4	8,9	5,3*
<i>Hombres</i>		10,0	6,3*
<i>Mujeres</i>		8,0	6,9*
Adolescentes (13-18 años) ^c			
Desnutrición (%)			
Metropolitano		5,9	
<i>Hombres</i>		7,0	
<i>Mujeres</i>		5,2	
Rural		7,1	
<i>Hombres</i>		7,1	
<i>Mujeres</i>		7,1	

1 Encuesta Nacional de Nutrición. Fascículo Antropometría, 1996.

2 Encuesta basal comunidades centinelas en alimentación y nutrición: Damas, Desamparados y San Antonio, Nicoya. 1999-2000.

3 Arjona, N., Chaves, S., Borbón, L. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar. Sección Salud del Niño CCSS, (Comunicación personal) 2002.

* Edad de la población estudiada: 7 a 15 años.

a Puntos de corte para definir desnutrición en prescolares: P/T<2 DE

b Puntos de corte para definir desnutrición en escolares: IMC<p5

c Puntos de corte para definir desnutrición en adolescentes: IMC<20

d Puntos de corte para definir desnutrición esta encuesta IMC<p5

Cuadro B17

Costa Rica: Prevalencia de desnutrición en población infantil y escolar según diferentes estudios realizados

	Encuesta nacional de nutrición¹	Comunidades centinelas²	Encuesta escolares³
Prescolares (1-6 años) ^a			
Anemia (%)			
Nacional	26,0		6,7 ^{bc}
<i>Hombres</i>	26,0		
<i>Mujeres</i>	26,0		
Metropolitano	16,6	13,3	
<i>Hombres</i>		15,3	
<i>Mujeres</i>		11,2	
Urbano	27,9		
Rural	32,7	23,4	
<i>Hombres</i>		28,3	
<i>Mujeres</i>		18,9	
Escolares (7-12 años) ^b			
Anemia (%)			
Nacional			3,5
Metropolitano		1,5	
<i>Hombres</i>		1,9	
<i>Mujeres</i>		1,1	
Rural		7,2	
<i>Hombres</i>		5,4	4,2
<i>Mujeres</i>		8,8	3,9

1 Encuesta Nacional de Nutrición. Fascículo Antropometría, 1996.

2 Encuesta basal comunidades centinelas en alimentación y nutrición: Damas, Desamparados y San Antonio, Nicoya. 1999-2000.

3 Arjona, N., Chaves, S., Borbón, L. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar. Sección Salud del Niño CCSS, (Comunicación personal) 2002.

a Puntos de corte para definir anemia en prescolares: hemoglobina <11 g/dl

b Puntos de corte para definir anemia en escolares: hemoglobina <11,5 g/dl

c Datos para edad entre 4 a 6 años.

Cuadro B18

Costa Rica: Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población infantil y adolescente según diferentes estudios realizados

	Encuesta nacional de nutrición ¹	Comunidades centinelas ^{2cd}	Área metropolitana ³	Encuesta escolar ⁴
Prescolares (1-6 años) ^a				
Sobrepeso y obesidad (%)				
Nacional	6,2			
<i>Hombres</i>	6,0			
<i>Mujeres</i>	6,3			
Metropolitano	9,1	6,0		
<i>Hombres</i>		6,1		
<i>Mujeres</i>		5,9		
Urbano	6,0			
Rural	3,7	3,0		
<i>Hombres</i>		3,6		
<i>Mujeres</i>		2,8		
Escolares (7-12 años) ^b				
Sobrepeso y obesidad (%)				
Nacional	14,9			20,6
<i>Hombres</i>	13,6		36,8	20,9
<i>Mujeres</i>	16,3		32,3	20,3
Grupos de edad				
7-9			37,5	
10-12			31,2	
Metropolitano	20,0	22,1		
<i>Hombres</i>		21,6		
<i>Mujeres</i>		22,7		
Urbano	17,3		36,7	24,8
<i>Hombres</i>				26,3
<i>Mujeres</i>				23,4
Rural	9,3	14,8	30,0	18,6
<i>Hombres</i>		9,1		18,4
<i>Mujeres</i>		18,4		18,8

Cuadro B18

Costa Rica: Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población infantil y adolescente según diferentes estudios realizados

	Encuesta nacional de nutrición ¹	Comunidades centinelas ^{2cd}	Área metropolitana ³	Encuesta escolar ⁴
Adolescentes (13-18 años) ^b				
Sobrepeso y obesidad (%)				
Metropolitano		22,1		
<i>Hombres</i>		21,6		
<i>Mujeres</i>		22,7		
Urbano				
<i>Hombres</i>			21,0	
<i>Mujeres</i>			22,0	
Rural		14,8		
<i>Hombres</i>		13,5	16,0	
<i>Mujeres</i>		16,7	24,0	

1 Encuesta Nacional de Nutrición. Fascículo Antropometría, 1996.

2 Encuesta basal Comunidades Centinelas en alimentación y nutrición: Damas, Desamparados y San Antonio, Nicoya, 1999-2000.

3 Núñez-Rivas, H., Monge-Rojas, R., León, H., Roselló, M. (2003). Prevalence of overweight and obesity among Costa Rican elementary school children. Pan Am J Public Health 13(1).

4 Arjona, N., Chaves, S., Borbón, L. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar. Sección de Salud del Niño, CCSS, (comunicación personal) 2002.

a Puntos de corte para definir sobrepeso y obesidad en prescolares: P/T>2 DE

b Puntos de corte para definir sobrepeso y obesidad en escolares y adolescentes: IMC>p 85

c Puntos de corte para definir sobrepeso en escolares y adolescentes:IMC ≥p85

d Puntos de corte para definir obesidad en escolares y adolescentes: IMC ≥p85 más pliegues cutáneos triceps y subescapular ≥p90

Cuadro B19

Costa Rica: Frecuencia de consumo de alcohol en jóvenes de colegios públicos de zonas urbanas y rurales de todo el país, 2005

	Nunca toma	Toma esporádicamente	Toma con regularidad
Trabaja			
Sí	19,7	26,5	26,3
No	80,3	73,5	73,7
Estudia			
Sí	85,2	89,2	92,2
No	14,8	10,8	7,8
Edad promedio primer contacto con alcohol, años	15,33	15,23	14,12
Valoración de sí mismo*	3,44	3,41	3,26
Cultura del alcohol en entorno inmediato**a	5,67	6,01	7,43
Presión percibida para tomar ***a	1,87	2,09	2,97

* Puntuaciones medias

** Puntuaciones medias, mínimo =1, máximo =12

*** Puntuaciones medias, mínimo =1, máximo =10

^a Al comparar los que nunca toman con los que toman regularmente, se encontraron diferencias significativas ($p < 0,05$) en estas variables.

Pérez, R., Smith, V., Campos, D. Frecuencia sobre frecuencia de consumo de alcohol en jóvenes de colegios públicos de zonas urbanas y rurales de todo el país. Muestra=720. Instituto de Investigaciones Psicológicas, UCR, Septiembre 2005.

Anexo Socioeconómico

Cuadro C1

Costa Rica: Índice de precios al consumidor (IPC), a diciembre, para el período de 2000-2005
Base: Enero: 1995 = 100

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Diciembre	203,23	225,5	247,33	271,74	307,41	350,68

Fuente: BCCR, Banco Central de Costa Rica. INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Cuadro C2

Costa Rica: Índice Subyacente de Inflación (ISI), a diciembre, para el período de 2000-2005
Base: Enero: 1995 = 100

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Índice General	197,43	215,02	235,36	256,34	284,51	326,05
Variación Interanual (%)	9,43	8,91	9,46	8,92	10,99	14,60

Fuente: BCCR, Banco Central de Costa Rica.

Cuadro C3

Costa Rica: Producto Interno Bruto, Ingreso Nacional Bruto e Ingreso Nacional Disponible, totales y *per cápita* para el período 2000-2005

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004 ^{1/}	2005 ^{1/}
Producto Interno bruto a precios de mercado <i>Millones de colones</i>	4.914.498,2	5.394.595,4	6.060.878,2	6.982.287,6	8.126.741,6	9.468.593,7
Ingreso nacional bruto <i>Millones de colones</i>	4.529.347,9	5.169.512,9	5.841.972,0	6.697.721,2	7.785.701,6	9.078.336,4
Ingreso nacional disponible bruto <i>Millones de colones</i>	4.558.142,1	5.219.112,8	5.905.335,4	6.781.474,6	7.878.779,1	9.209.127,3
Población al 30 de junio de cada año <i>Miles de habitantes</i>	3.925,3	4.008,3	4.089,6	4.169,7	4.248,5	4.325,8
Producto Interno bruto a precios de mercado <i>Per cápita en colones</i> <i>Per cápita en dólares</i>	1.251.995,9 4.062,4	1.345.867,9 4.092,4	1.482.019,0 4.118,8	1.674.517,9 4.200,4	1.912.846,0 4.367,9	2.188.846,1 4.580,3
Ingreso nacional bruto <i>Per cápita en colones</i> <i>Per cápita en dólares</i>	1.153.876,7 3.744,0	1.289.713,4 3.921,7	1.428.491,6 3.970,0	1.606.272,2 4.029,2	1.832.573,1 4.184,6	2.098.630,7 4.391,5
Ingreso nacional disponible bruto <i>Per cápita en colones</i> <i>Per cápita en dólares</i>	1.161.212,2 3.767,8	1.302.087,8 3.959,3	1.443.985,3 4.013,1	1.626.358,2 4.079,6	1.854.481,4 4.234,7	2.128.865,5 4.454,8
Información adicional <i>Tipo de cambio promedio</i>	308,19	328,87	359,82	398,66	437,93	477,88

1/ Preliminar

Fuente: BCCR, Banco Central de Costa Rica.

Cuadro C4

Costa Rica: Estadísticas sociales de desarrollo humano, población ocupada, gasto público e ingreso. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Desarrollo Humano						
Índice de desarrollo humano						
Valor del IDH	0.797	0.821	0.820	0.832	0.834	0.838
Posición en IDH	48	41	43	42	45	47
Índice de desarrollo relativo al género						
Valor del IDG	0.789	0.813	0.814	0.824	0.823	0.829
Posición en IDG	46	42	41	41	44	47
Índice de potenciación de género						
Valor del IPG	0.553	0.571	0.579	0.67	0.664	0.668
Posición en IPG	24	23	26	19	19	19
Demografía						
Esperanza de vida al nacer	77.73	77.58	78.54	78.41	78.73	78.50
Hombres	75.35	75.37	76.16	76.23	76.53	76.20
Mujeres	80.22	79.90	81.03	80.69	81.03	81.00
Población total	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730	4.248.481	4.266.185
Hombres	1.996.350	2.038.585	2.080.026	2.120.743	2.160.688	2.116.648
Mujeres	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987	2.087.793	2.149.537
Población menor de 15 años	1.247.273	1.242.999	1.239.771	1.236.354	1.230.203	1.222.959
Población ocupada	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903
Hombres	979.138	1.013.039	1.037.498	1.068.958	1.093.573	1.153.891
Mujeres	476.518	539.885	548.993	571.429	560.306	623.012
Población ocupada	1.455.656	1.552.924	1.586.491	1.640.387	1.653.879	1.776.903
12 - 14 (años)	14.547	16.978	15.464	12.216	9.305	11.148
15 - 19 (años)	126.840	129.724	121.785	120.019	114.965	114.537
20 y más (años)	1.310.658	1.402.567	1.442.535	1.505.982	1.526.485	1.647.079
Ignorada	3.611	3.655	6.707	2.170	3.124	4.139

Cuadro C4

Costa Rica: Estadísticas Sociales de Desarrollo Humano, Demografía, Gasto Público e Ingreso, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tamaño promedio del hogar	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8
Gasto Público						
Gasto social	851.334,9	1.007.053,0	1.132.284,2	1.296.515,7	1.454.401,7	-----
Educación	231.216,9	277.500,8	332.897,0	383.634,1	440.157,4	-----
Salud	246.627,7	289.832,1	341.693,2	397.921,0	411.355,1	-----
Asistencia social	293.112,2	339.522,6	343.645,5	385.143,4	443.629,6	-----
Vivienda	73.296,0	90.082,0	104.519,0	119.378,9	14.909,6	-----
Servicios recreativos, culturales y religiosos	7.082,1	10.115,5	9.529,5	10.438,3	11.350,0	-----
Gasto social real per cápita	195.454,4	203.516,1	205.441,3	210.801,9	229.297,3	-----
Educación	53.084,1	56.080,3	60.400,7	62.375,5	69.394,1	-----
Salud	56.622,2	58.572,4	61.996,7	64.698,4	64.853,2	-----
Asistencia social	67.294,4	68.614,4	62.350,9	62.620,9	69.941,5	-----
Vivienda	16.827,7	18.204,7	18.963,9	19.409,9	23.319,1	-----
Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.625,9	2.044,2	1.729,0	1.697,2	1.789,4	-----
Ingreso						
Coeficientes de Gini	0,41	0,43	0,43	0,43	0,42	0,41

Fuente: 11 Informe del Estado de la Nación, INEC y CCP.

Cuadro C5

Costa Rica: Hogares por año y sexo del jefe, según condición de pobreza. 2000-2005

Año / Sexo Jefe	Total	Sin ingresos	Ingreso ignorado	Ingreso conocido	Pobreza extrema	Pobreza básica	Total pobres	Número pobres
Año 2000	928.835	17.008	106.294	805.533	48.815	116.894	165.709	639.824
Hombre	710.548	10.879	81.285	618.384	30.397	83.347	113.744	504.640
Mujer	218.287	6.129	25.009	187.149	18.418	33.547	51.965	135.184
Año 2001	974.408	22.194	154.502	797.712	47.320	114.744	162.064	635.648
Hombre	726.457	12.459	114.496	599.502	29.799	80.199	109.998	489.504
Mujer	247.951	9.735	40.006	198.210	17.521	34.545	52.066	146.144
Año 2002	1.011.816	20.233	151.397	840.186	47.739	125.461	173.200	666.986
Hombre	759.336	11.652	115.269	632.415	31.288	90.155	121.443	510.972
Mujer	252.480	8.581	36.128	207.771	16.451	35.306	51.757	156.014
Año 2003	1.051.606	20.589	121.149	909.868	46.760	121.899	168.659	741.209
Hombre	783.094	11.035	90.593	681.466	29.844	84.044	113.888	567.578
Mujer	268.512	9.554	30.556	228.402	16.916	37.855	54.771	173.631
Año 2004	1.095.345	21.691	113.017	960.637	53.941	154.739	208.680	751.957
Hombre	802.890	13.106	82.584	707.200	33.482	105.114	138.596	568.604
Mujer	292.455	8.585	30.433	253.437	20.459	49.625	70.084	183.353
Año 2005	1.132.019	13.631	78.475	1.039.913	57.948	162.773	220.721	819.192
Hombre	825.442	9.305	56.676	759.461	32.714	114.103	146.817	612.644
Mujer	306.577	4.326	21.799	280.452	25.234	48.670	73.904	206.548

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Cuadro C6

Costa Rica: Porcentaje de hogares por año y sexo del jefe, según condición de pobreza. 2000-2005

Año / Sexo Jefe	Ingreso conocido	Pobreza extrema	Pobreza básica	Total pobres	Número de pobres
Año 2000	100,0	6,1	14,5	20,6	79,4
Hombre	100,0	4,9	13,5	18,4	81,6
Mujer	100,0	9,8	17,9	27,8	72,2
Año 2001	100,0	5,9	14,4	20,3	79,7
Hombre	100,0	5,0	13,4	18,3	81,7
Mujer	100,0	8,8	17,4	26,3	73,7
Año 2002	100,0	5,7	14,9	20,6	79,4
Hombre	100,0	4,9	14,3	19,2	80,8
Mujer	100,0	7,9	17,0	24,9	75,1
Año 2003	100,0	5,1	13,4	18,5	81,5
Hombre	100,0	4,4	12,3	16,7	83,3
Mujer	100,0	7,4	16,6	24,0	76,0
Año 2004	100,0	5,6	16,1	21,7	78,3
Hombre	100,0	4,7	14,9	19,6	80,4
Mujer	100,0	8,1	19,6	27,7	72,3
Año 2005	100,0	5,6	15,6	21,2	78,8
Hombre	100,0	4,3	15,0	19,3	80,7
Mujer	100,0	9,0	17,4	26,4	73,6

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Cuadro C7

Costa Rica: Población de 0 a 17 años por año y grupo de edad, según condición de pobreza. 2000-2005

Año y Grupo etario	Total ingreso conocido	Pobreza extrema	Pobreza básica	Total pobres	Número pobres	Total ingreso conocido	Pobreza extrema	Pobreza básica	Total pobres	Número pobres
Año 2000										
Población total	3.280.010	232.504	523.596	756.100	2.523.910	100,0	7,1	16,0	23,1	76,9
De 0 a 17 años	1.277.013	124.767	252.670	377.437	899.576	100,0	9,8	19,8	29,6	70,4
De 0 a 5 años	377.581	36.145	75.957	112.102	265.479	100,0	9,6	20,1	29,7	70,3
De 6 a 12 años	529.379	56.983	109.630	166.613	362.766	100,0	10,8	20,7	31,5	68,5
De 13 a 17 años	370.053	31.639	67.083	98.722	271.331	100,0	8,5	18,1	26,7	73,3
Año 2001										
Población total	3.163.807	213.757	509.771	723.528	2.440.279	100,0	6,8	16,1	22,9	77,1
De 0 a 17 años	1.231.615	110.018	251.239	361.257	870.358	100,0	8,9	20,4	29,3	70,7
De 0 a 5 años	367.752	31.265	74.053	105.318	262.434	100,0	8,5	20,1	28,6	71,4
De 6 a 12 años	506.862	50.769	111.177	161.946	344.916	100,0	10,0	21,9	32,0	68,0
De 13 a 17 años	357.001	27.984	66.009	93.993	263.008	100,0	7,8	18,5	26,3	73,7
Año 2002										
Población total	3.280.771	225.541	545.633	771.174	2.509.597	100,0	6,9	16,6	23,5	76,5
De 0 a 17 años	1.247.128	114.450	260.683	375.133	871.995	100,0	9,2	20,9	30,1	69,9
De 0 a 5 años	372.146	34.953	74.233	109.186	262.960	100,0	9,4	19,9	29,3	70,7
De 6 a 12 años	508.227	51.250	113.164	164.414	343.813	100,0	10,1	22,3	32,4	67,6
De 13 a 17 años	366.755	28.247	73.286	101.533	265.222	100,0	7,7	20,0	27,7	72,3
Año 2003										
Población total	3.511.627	227.264	522.598	749.862	2.761.765	100,0	6,5	14,9	21,4	78,6
De 0 a 17 años	1.277.646	118.792	250.371	369.163	908.483	100,0	9,3	19,6	28,9	71,1
De 0 a 5 años	366.429	32.566	70.881	103.447	262.982	100,0	8,9	19,3	28,2	71,8
De 6 a 12 años	525.078	53.572	110.603	164.175	360.903	100,0	10,2	21,1	31,3	68,7
De 13 a 17 años	386.139	32.654	68.887	101.541	284.598	100,0	8,5	17,8	26,3	73,7

Cuadro C7

Costa Rica: Población de 0 a 17 años por año y grupo de edad, según condición de pobreza. 2000-2004

Año y Grupo etario	Total ingreso conocido	Pobreza extrema	Pobreza básica	Total pobres	Número pobres	Total ingreso conocido	Pobreza extrema	Pobreza básica	Total pobres	Número pobres
Año 2004										
Población total	3.651.955	240.547	631.754	872.301	2.779.654	100,0	6,6	17,3	23,9	76,1
De 0 a 17 años	1.318.049	122.362	293.747	416.109	901.940	100,0	9,3	22,3	31,6	68,4
De 0 a 5 años	373.307	33.040	85.423	118.463	254.844	100,0	8,9	22,9	31,7	68,3
De 6 a 12 años	537.937	54.622	125.088	179.710	358.227	100,0	10,2	23,3	33,4	66,6
De 13 a 17 años	406.805	34.700	83.236	117.936	288.869	100,0	8,5	20,5	29,0	71,0
Año 2005										
Población total	3.915.076	237.511	694.566	932.077	2.982.999	100,0	6,07	17,74	23,81	76,19
De 0 a 17 años	1.369.432	120.395	319.829	440.224	929.208	100,0	8,79	23,35	32,15	67,85
De 0 a 5 años	387.901	33.215	89.016	122.231	265.670	100,0	8,56	22,95	31,51	68,49
De 6 a 12 años	551.923	52.696	138.338	191.034	360.889	100,0	9,55	25,06	34,61	65,39
De 13 a 17 años	429.608	34.484	92.475	126.959	302.649	100,0	8,03	21,53	29,55	70,45

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Cuadro C8

Costa Rica: Población total y población económicamente activa (PEA) según sexo y grupo de edad, 2002

Sexo y edad	Población total	Población económicamente activa			
		Total	Ocupados	Desocupados	Tasa participación (%)
Costa Rica	3.997.883	1.729.925	1.623.214	106.711	43,3
5 a 9 años	411.353	13.110	13.110	0	3,2
10a 14 años	428.875	37.041	36.119	922	8,6
<i>Subtotal 5 a 14 años</i>	<i>840.228</i>	<i>50.151</i>	<i>49.229</i>	<i>922</i>	<i>6,0</i>
15 a 17 años	273.759	76.926	64.294	12.632	28,1
<i>Subtotal 15 a 17 años</i>	<i>1.113.987</i>	<i>127.077</i>	<i>113.523</i>	<i>13.554</i>	<i>11,4</i>
18 años y más	2.522.768	1.602.848	1.509.691	93.157	63,5
Hombres	1.983.715,00	1.122.551	1.062.453	60.098	56,6
5 a 9 años	216.157	8.757	8.757	0	4,1
10a 14 años	220.197	25.291	27.618	673	12,8
<i>Subtotal 5 a 14 años</i>	<i>436.354</i>	<i>37.048</i>	<i>36.375</i>	<i>673</i>	<i>8,5</i>
15 a 17 años	139.152	53.798	46.137	7.661	38,7
<i>Subtotal 15 a 17 años</i>	<i>575.506</i>	<i>90.846</i>	<i>82.512</i>	<i>8.334</i>	<i>15,8</i>
18 años y más	1.223.881	1.031.705	979.941	51.764	84,3
Mujeres	2.014.168	607.374	560.761	46.613	30,2
5 a 9 años	195.196	4.353	4.353	0	2,2
10a 14 años	208.678	8.750	8.501	249	4,2
<i>Subtotal 5 a 14 años</i>	<i>403.874</i>	<i>13.103</i>	<i>12.854</i>	<i>249</i>	<i>3,2</i>
15 a 17 años	134.607	23.128	18.157	4.971	17,2
<i>Subtotal 15 a 17 años</i>	<i>538.481</i>	<i>36.231</i>	<i>31.011</i>	<i>5.220</i>	<i>6,7</i>
18 años y más	1.298.887	571.143	529.750	41.393	44,0

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C9

Costa Rica: Población total y población económicamente activa (PEA) según zona y grupo de edad, 2002

Zona y edad	Población total	Población económicamente activa			
		Total	Ocupados	Desocupados	Tasa participación (%)
Urbano	2.359.158	1.053.196	983.282	69.914	44,6
5 a 9 años	225.442	3.353	3.353	0	1,5
10a 14 años	228.610	8.735	8.436	99	3,8
<i>Subtotal 5 a 14 años</i>	<i>454.052</i>	<i>12.088</i>	<i>11.789</i>	<i>299</i>	<i>2,7</i>
15 a 17 años	157.237	30.935	24.042	6.893	19,7
<i>Subtotal 15 a 17 años</i>	<i>611.289</i>	<i>43.023</i>	<i>35.831</i>	<i>7.192</i>	<i>7,0</i>
18 años y más	1.560.859	1.010.173	947.451	62.722	64,7
Rural	1.638.725	676.729	639.932	36.797	41,3
5 a 9 años	185.911	9.757	9.757	0	5,2
10a 14 años	200.265	28.306	27.683	623	14,1
<i>Subtotal 5 a 14 años</i>	<i>386.176</i>	<i>38.063</i>	<i>37.440</i>	<i>623</i>	<i>9,9</i>
15 a 17 años	116.522	45.991	40.252	5.739	39,5
<i>Subtotal 15 a 17 años</i>	<i>502.698</i>	<i>84.054</i>	<i>77.692</i>	<i>6.362</i>	<i>16,7</i>
18 años y más	970.418	592.675	562.240	30.435	61,1

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C10

Costa Rica: Población de 5 a 17 años ocupada por grupo de edad, según grupo ocupacional, 2002

Grupos de ocupación ¹	Edad					
	5 a 14 años		15 a 17 años		Total	
	Números	%	Números	%	Números	%
Total	49.229	100,00	64.236	100,00	113.523	100,00
1. Directivos, administración pública y empresa privada	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Nivel profesional, científico e intelectual	0	0,0	160	0,2	160	0,1
3. Nivel técnico y profesional medio	161	0,3	696	1,1	857	0,8
4. Apoyo administrativo	0	0,0	2.994	4,7	2.994	2,6
5. Venta en locales y prestación de servicios a personas	4.716	9,6	9.738	15,2	14.454	12,7
6. Agropecuarias, agrícolas y pesqueras, "calificadas"	388	0,8	818	1,3	1.206	1,1
7. Producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas, y manufacturas "calificadas"	1.651	3,4	4.727	7,4	6.378	5,6
8. Montaje y operación de instalaciones y de máquinas	268	0,5	2.013	3,1	2.281	2,0
9. Ocupaciones no calificadas	41.600	84,5	43.024	67,0	84.624	74,5
10. No bien especificadas	445	0,9	66	0,1	511	0,5

Nota: Existen 58 casos con grupo de ocupación ignorado

1. Según nueva clasificación de ocupaciones de Costa Rica (COCR-200)

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C11

Costa Rica: Población de 5 a 17 años ocupada por sexo, según grupo ocupacional, 2002

Grupos de ocupación ¹	Sexo					
	Hombres		Mujeres		Total	
	Números	%	Números	%	Números	%
Total	82.512	100,00	30.953	100,00	113.465	100,00
1. Directivos, administración pública y empresa privada	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Nivel profesional, científico e intelectual	160	0,2	0	0,0	160	0,1
3. Nivel técnico y profesional medio	598	0,7	238	0,9	857	0,8
4. Apoyo administrativo	1.228	1,5	1.766	5,7	2.994	2,6
5. Venta en locales y prestación de servicios a personas	7.148	8,7	7.306	23,6	14.454	12,7
6. Agropecuarias, agrícolas y pesqueras, "calificadas"	888	1,1	318	1,0	1.206	1,1
7. Producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas, y manufacturas "calificadas"	5.222	6,3	1.156	3,7	6.378	5,6
8. Montaje y operación de instalaciones y de máquinas	1.996	2,4	285	0,9	2.281	2,0
9. Ocupaciones no calificadas	64.839	78,6	19.785	63,9	84.624	74,6
10. No bien especificadas	442	0,5	69	0,2	511	0,5

Nota: Existen 58 casos con grupo de ocupación ignorado.

¹ Según nueva clasificación de ocupaciones de Costa Rica (COCR-200).

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C12

Costa Rica: Población de 5 a 17 años ocupada por zona, según grupo ocupacional, 2002

Grupos de ocupación ¹	Zona					
	Urbana		Rural		Total	
	Números	%	Números	%	Números	%
Total	35.831	100,00	77.634	100,00	113.465	100,00
1. Directivos, administración pública y empresa privada	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2. Nivel profesional, científico e intelectual	160	0,4	0	0,0	160	0,1
3. Nivel técnico y profesional medio	448	1,3	409	0,5	857	0,8
4. Apoyo administrativo	1.816	5,1	1.778	1,5	2.994	2,6
5. Venta en locales y prestación de servicios a personas	6.721	18,8	7.733	10,0	14.454	12,7
6. Agropecuarias, agrícolas y pesqueras, "calificadas"	132	0,4	1.074	1,4	1.206	1,1
7. Producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas, y manufacturas "calificadas"	3.307	9,2	3.071	4,0	6.378	5,6
8. Montaje y operación de instalaciones y de máquinas	997	2,7	1.304	1,7	2.281	2,0
9. Ocupaciones no calificadas	21.966	61,3	62.658	80,7	84.624	74,6
10. No bien especificadas	304	0,8	207,00	0,3	511	0,5

Nota: Existen 58 casos con grupo de ocupación ignorado.

¹ Según nueva clasificación de ocupaciones de Costa Rica (COCR-200).

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C13

Costa Rica: Población de 5 a 17 años ocupada por grupo de edad, según rama de actividad, 2002

Grupos de ocupación ¹	Edad					
	5 a 14 años		15 a 17 años		Total	
	Números	%	Números	%	Números	%
Total	48.715	100,00	64.294	100,00	113.009	100,00
Agricultura, silvicultura y caza	27.563	56,6	21.533	33,5	49.096	43,4
Pesca	202	0,4	693	1,1	895	0,8
Minas y canteras	0	1,0	114	0,2	114	0,1
Industria manufacturera	3.533	7,3	6.677	10,4	10.210	9,0
Construcción	2.347	4,8	5.553	8,6	7.900	7,0
Comercio y reparación vehículos enseres	9.506	19,5	15.054	23,4	24.560	21,7
Hoteles y restaurantes	2.400	4,9	3.047	4,7	5.447	4,8
Transporte, almacenamiento y comunicación	420	0,9	1.487	2,3	1.907	1,7
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	346	0,7	1.726	2,7	2.072	1,8
Enseñanza	0	0,0	299	0,5	299	0,3
Salud y atención social	0	0,0	161	0,3	161	0,1
Servicios comunitarios y personales	1.021	2,1	2.644	4,1	3.665	3,2
Hogares con servicio doméstico	1.377	2,8	5.306	8,3	6.683	5,9

Nota: se excluyen los ignorados en rama de actividad (514 casos). Se excluyen, además, las actividades "electricidad, gas y agua", "intermediación financiera", "administración pública, defensa y seguro social obligatorio" y "organizaciones extraterritoriales" por no haber niños, niñas y adolescentes ocupados.

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C14

Costa Rica: Población de 5 a 17 años ocupada por sexo, según rama de actividad, 2002

Grupos de ocupación ¹	Edad					
	Hombres		Mujeres		Total	
	Números	%	Números	%	Números	%
Total	82.067	100,00	30.942	100,00	113.009	100,00
Agricultura, silvicultura y caza	38.459	46,9	10.637	34,4	49.096	43,4
Pesca	895	1,1	0	0,0	895	0,8
Minas y canteras	114	0,1	0	0,0	114	0,1
Industria manufacturera	7.934	9,7	2.276	7,4	10.210	9,0
Construcción	7.900	9,6	0	0,0	7.900	7,0
Comercio y reparación vehículos enseres	17.566	21,4	6.994	22,6	24.560	21,7
Hoteles y restaurantes	2.135	2,6	3.312	10,7	5.447	4,8
Transporte, almacenamiento y comunicación	190	2,3	0	0,0	1.907	1,7
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.626	2,0	446	1,4	2.072	1,8
Enseñanza	299	0,4	0	0,0	299	0,3
Salud y atención social	0	0,0	161	0,5	161	0,1
Servicios comunitarios y personales	2.614	3,2	1.051	3,4	3.665	3,2
Hogares con servicio doméstico	618	0,8	6.065	19,6	6.683	5,9

Nota: se excluyen los ignorados en rama de actividad (514 casos). Se excluyen, además, las actividades "electricidad, gas y agua", "intermediación financiera", "administración pública, defensa y seguro social obligatorio" y "organizaciones extraterritoriales" por no haber niños, niñas y adolescentes ocupados.

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C15

Costa Rica: Población de 5 a 17 años ocupada por sexo, según rama de actividad, 2002

Grupos de ocupación ¹	Zona					
	Urbana		Rural		Total	
	Números	%	Números	%	Números	%
Total	35.593	100,00	77.416	100,00	113.009	100,00
Agricultura, silvicultura y caza	4.562	12,8	44.534	57,5	49.096	43,4
Pesca	459	1,3	436	0,6	895	0,8
Minas y canteras	0	0,0	114	0,1	114	0,1
Industria manufacturera	4.684	13,2	5.526	7,1	10.210	9,0
Construcción	4.943	13,9	2.957	3,8	7.900	7,0
Comercio y reparación vehículos enseres	11.335	31,8	13.225	17,1	24.560	21,7
Hoteles y restaurantes	2.379	6,7	3.068	4,0	5.447	4,8
Transporte, almacenamiento y comunicación	1.221	3,4	686	0,9	1.907	1,7
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.149	3,2	923	1,2	2.072	1,8
Enseñanza	160	0,4	139	0,2	299	0,3
Salud y atención social	161	0,5	0	0,0	161	0,1
Servicios comunitarios y personales	2.379	6,7	1.286	1,7	3.665	3,2
Hogares con servicio doméstico	2.161	6,1	4.522	5,8	6.683	5,9

Nota: se excluyen los ignorados en rama de actividad (514 casos). Se excluyen, además, las actividades "electricidad, gas y agua", "intermediación financiera", "administración pública, defensa y seguro social obligatorio" y "organizaciones extraterritoriales" por no haber niños, niñas y adolescentes ocupados.

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C16

Costa Rica: Población de 5 a 17 años por grupo de edad según tipo de permanencia en la fuerza de trabajo y asistencia a la educación, 2002

Tipo de permanencia y asistencia a la educación	Grupo de edad						Total	
	5 a 9 años		10 a 14 años		15 a 17 años			
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Total	12.424	100,0	42.355	100,0	87.886	100,0	142.665	100,0
Ocasionalmente activo (1 a 3 meses)	6.682	53,8	23.096	54,5	37.405	42,6	67.183	47,1
Temporalmente activo (4 a 6 meses)	2.244	18,1	5.945	14,0	13.034	14,8	21.223	14,9
Habitualmente activo (7 a 12 meses)	3.498	28,2	13.314	31,4	37.447	42,6	54.259	38,0
a) 7 a 11 meses	209	1,7	2.856	6,7	7.315	8,3	10.380	7,3
b) 12 meses	3.289	26,5	10.458	24,7	30.132	34,3	43.879	30,8
Asisten	11.631	100,0	31.904	100,0	40.189	100,0	83.724	100,0
Ocasionalmente activo (1 a 3 meses)	6.310	54,3	18.675	58,5	21.848	54,4	46.833	55,9
Temporalmente activo (4 a 6 meses)	2.173	18,7	4.439	13,9	5.552	13,8	12.164	14,5
Habitualmente activo (7 a 12 meses)	3.148	27,1	8.790	27,6	12.789	31,8	24.727	29,5
a) 7 a 11 meses	209	1,8	1.698	5,3	3.275	8,1	5.182	6,2
b) 12 meses	2.939	25,3	7.092	22,2	9.514	23,7	19.545	23,3
No asisten	793	100,0	10.451	100,0	47.697	100,0	58.941	100,0
Ocasionalmente activo (1 a 3 meses)	372	46,9	4.421	42,3	15.557	32,6	20.350	34,5
Temporalmente activo (4 a 6 meses)	71	9,0	1.506	14,4	7.482	15,7	9.059	15,4
Habitualmente activo (7 a 12 meses)	350	44,1	4.524	43,3	24.658	51,7	29.532	50,1
a) 7 a 11 meses	0	0,0	1.158	11,1	4.040	8,5	5.198	8,8
b) 12 meses	350	44,1	3.366	32,2	20.618	43,2	24.334	41,3

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

Cuadro C17

Costa Rica: Población de 5 a 17 años por situación educativa según participación en actividades económicas por grupos de edad, sexo y zona, 2002

Grupo de edad, sexo y zona	Persona	Desersión (%) ¹	Cursan		
			Total	Sin rezago (%) ²	Rezagados (%) ³
1. Niños, niñas y adolescentes ocupados	112.036	44,1	62.578	48,3	51,7
Por grupos de edad					
5 a 9 años	12.429	3,3	12.026	89,3	10,7
10 a 14 años	36.119	26,0	26.723	54,6	45,4
15 a 17 años	63.488	62,5	23.829	29,5	70,5
Por sexo					
Hombres	81.548	47,1	43.166	48,3	51,7
Mujeres	30.488	36,3	19.412	48,3	51,7
Por zona					
Urbana	35.390	37,4	22.149	42,7	57,3
Rural	76.646	47,3	40.429	51,4	48,6
2. Niños, niñas y adolescentes económicamente inactivos	941.866	6,9	877.199	73,4	26,6
Por grupos de edad					
5 a 9 años	356.676	2,7	347.102	94,7	5,3
10 a 14 años	390.557	5,1	370.825	72,2	27,8
15 a 17 años	194.633	18,2	159.272	52,4	47,6
Por sexo					
Hombres	461.547	4,9	438.886	71,4	28,6
Mujeres	480.319	8,7	438.313	75,2	24,8
Por zona					
Urbana	546.271	4,6	521.258	75,5	24,5
Rural	395.595	10,0	355.941	70,2	29,8

¹ Porcentaje respecto al total de personas. No son sumables las tres categorías.

² Porcentaje respecto al total que cursan.

Fuente: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2002.

Cuadro C18

Costa Rica: Estadísticas de educación, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educación						
Aprestamiento de niños de primer grado por sexo	81,5	82,7	85,2	86,0	89,0	87,2
Niños	80,9	82,3	85,0	85,6	88,6	86,5
Niñas	82,2	83,1	85,5	86,4	89,4	87,9
Zona urbana por sexo	97,4	94,5	94,6	60,5	93,8	91,3
Niños	97,4	94,5	94,9	60,3	93,4	91,7
Niñas	97,4	94,6	94,3	60,6	94,3	90,8
Zona rural por sexo	72,3	76,0	79,9	118,4	82,6	81,0
Niños	71,4	75,5	79,4	117,2	82,5	79,6
Niñas	73,3	76,6	80,5	119,8	82,8	82,5
Desgranamiento por nivel						
Primaria	27,4	27,5	24,5	23,4	23,7	---
III ciclo	62,6	61,8	60,4	57,6	53,9	---
Undécimo año	74,4	74,7	73,1	70,9	69,9	---
Rendimiento en educación regular						
Aprobados I y II ciclos	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	---
Aprobados III ciclo y educación diversificada, diurna	82,7	82,2	81,1	81,9	80,0	---
Reprobados I y II ciclos	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	---
Reprobados III ciclo y educación diversificada, diurna	17,3	17,8	18,9	18,1	20,0	---
Tasa bruta de escolaridad en educación regular						
Interactivo II	6,9	19,8	26,4	32,7	36,7	42,5
Transición	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3	93,1
I ciclo	112,4	111,3	110,3	109,8	109,5	---
II ciclo	98,4	98,9	99,6	100,0	98,1	---
III ciclo	70,9	72,6	77,2	81,3	85,5	88,8
Educación diversificada	44,4	47,1	48,4	50,2	53,1	55,9
Tasa neta de escolaridad en educación regular						
Interactivo II	6,6	19,8	26,1	32,7	36,7	42,0 ^{1/}
Transición	81,6	86,9	86,9	90,2	89,7	91,8 ^{1/}

Cuadro C18
Costa Rica: Estadísticas de educación, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I ciclo	101,7	100,7	100,3	99,9	100,6	101,4
II ciclo	87,2	88,0	88,8	88,7	88,3	88,0
III ciclo	60,9	62,1	64,9	67,9	70,5	73,2
Educación diversificada	33,6	36,4	36,0	36,6	38,4	40,1
Porcentaje de repitencia escolar						
I ciclo	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	9,5
II ciclo	5,6	5,9	5,2	5,1	5,0	5,2
III ciclo diurno	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	12,9
Educación diversificada diurna	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	7,6
Porcentaje de deserción intra-anual						
I ciclo	4,5	5,0	4,2	4,3	3,6	---
II ciclo	3,6	4,0	3,7	3,5	3,1	---
III ciclo diurno	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7	---
III ciclo nocturno	31,7	28,0	26,5	23,7	27,6	---
Educación diversificada diurna	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6	---
Educación diversificada nocturna	12,9	13,9	16,0	14,4	15,9	---
Población de 12 años y más	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480	---
Por nivel de instrucción						
Sin instrucción	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425	---
Preparatoria	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566	---
Educación especial	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642	---
Primaria incompleta	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892	---
Primaria completa	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748	---
Secundaria académica	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001	---
Secundaria técnica	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890	---
Superior	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636	---
Ignorada	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680	---
Matrícula en transición	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216	74.089
Niños	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774	37.891
Niñas	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442	36.198

Cuadro C18

Costa Rica: Estadísticas de educación, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zona urbana	28.268	29.262	28.620	43.999	43.058	44.144
Niños	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000	22.587
Niñas	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058	21.557
Zona rural	40.308	43.631	43.940	29.811	29.158	29.945
Niños	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774	15.304
Niñas	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384	14.641
Matrícula primer grado	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397	95.811
Niños	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489	50.106
Niñas	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908	45.705
Zona urbana	35.658	34.004	34.538	53.902	53.157	53.432
Niños	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599	27.594
Niñas	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558	25.838
Zona rural	65.415	64.146	64.850	44.237	43.240	42.679
Niños	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890	22.512
Niñas	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350	20.167
Repitentes de primer grado	15.627	15.220	13.867	13.718	13.438	12.968
Niños	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894	7.572
Niñas	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544	5.396
Zona urbana	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271	6.271
Niños	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670	3.614
Niñas	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601	2.657
Zona rural	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167	6.697
Niños	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224	3.958
Niñas	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943	2.739
Matrícula I ciclo	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240	271.976
Matrícula II ciclo	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068	249.445
Matrícula III ciclo	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185	232.275
Técnica	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314	36.418
Académica diurna	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510	171.256

Cuadro C18

Costa Rica: Estadísticas de educación. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Académica nocturna	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361	24.601
Matrícula educación diversificada	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354	98.287
Técnica	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169	23.461
Académica diurna	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012	62.862
Académica nocturna	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173	11.964
Matrícula inicial por dependencia	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352	1.073.152
Pública	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453	979.212
Semipública	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978	20.087
Privada	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921	73.853
Matrícula inicial educación especial	---	---	14.453	15.001	13.612	14.033
Preescolar	---	---	2.011	2.609	2.004	2.569
Primaria	11.308	8.770	8.318	7.752	6.425	6.028
Secundaria	2.815	3.093	4.124	4.640	5.183	5.436
Instituciones y servicios en educación especial	518	565	814	1.078	1.378	1.577

... Datos no disponibles

1/ Datos corresponden a educación.

Fuente: 11 Estado de la Nación. INEC y MEP.

Cuadro C19

Costa Rica: Datos de discapacidades atendidas por el Patronato Nacional de la Infancia en menores de 18 años. 2004-2005

Discapacidad	2004	2005
Auditivas	3	26
Cognitivas	98	809
Motoras	32	224
Múltiples	53	651
Visuales	5	74

Fuente: PANI. Patronato Nacional de la Infancia.

Cuadro C20

Costa Rica: Datos de niños y adolescentes según motivo de atención por el Patronato Nacional de la Infancia, por sexo, 2004-2005

Motivo de atención	Femenino	Masculino
Testigos de violencia	520	580
Atendidas por negligencia	3.321	3.322
Maltrato físico	1.547	1.595
Abuso sexual extrafamiliar	448	195
Abuso sexual intrafamiliar	1.060	302
Conflictos familiares	9.105	8.813
Conflictos comunales	646	677

Fuente: PANI. Patronato Nacional de la Infancia.

Cuadro C21

Costa Rica: Datos de niños y adolescentes según motivo de atención por el Patronato Nacional de la Infancia, 2004-2005

Motivo de atención	2004	2005
Testigos de violencia	1.100	1.401
Atendidas por negligencia	6.643	8.878
Maltrato físico	3.142	3.772
Abuso sexual extrafamiliar	643	805
Abuso sexual intrafamiliar	1.362	1.772
Conflictos familiares	17.918	22.332
Conflictos comunales	1.323	1.470

Fuente: PANI. Patronato Nacional de la Infancia.

Cuadro C22

Costa Rica: Personas fallecidas en accidente de tránsito, según grupo de edad y género para el período 2000-2004

Año	Género	Menos de 5 años	De 5 a 9 años	De 10 a 14 años	De 15 a 17 años	De 18 y más años
2000	Masculino	10	11	17	21	489
	Femenino	4	6	8	7	92
2001	Masculino	11	16	11	17	534
	Femenino	9	9	7	2	84
2002	Masculino	7	11	8	21	515
	Femenino	4	7	4	4	88
2003	Masculino	7	9	12	21	467
	Femenino	4	6	7	4	88
2004	Masculino	7	5	12	15	482
	Femenino	6	10	3	7	81

Fuente: El Poder Judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística, Área Policial.

Cuadro C23

Costa Rica: Personas fallecidas por homicidio doloso, según grupo de edad al que pertenecían las víctimas, para el período 2000-2004

Grupos de edad	2000	2001	2002	2003	2004
Total	251	257	258	300	280
Menos de 5 años	3	8	4	9	7
De 5 a 9 años	1	1	0	0	1
De 10 a 14 años	4	1	2	7	3
De 15 a 17 años	10	9	6	14	10
De 18 años y más	233	238	246	270	259

Fuente: El Poder Judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística. Área Policial.

Cuadro C24

Costa Rica: Número de personas fallecidas por homicidio culposo, según grupo de edad al que pertenecía la víctima, para el período 2000-2004

Grupos de edad	2000	2001	2002	2003	2004
Total	602	623	578	528	558
Menos de 5 años	18	23	18	13	19
De 5 a 9 años	18	26	17	15	17
De 10 a 14 años	24	20	16	16	13
De 15 a 19 años	44	41	17	50	42
De 20 años y más	498	513	510	434	467

Fuente: El Poder Judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística. Área Policial.

Cuadro C25

Costa Rica: Número de personas fallecidas por suicidio, según grupo de edad para el período 2000-2004

	Total	2000	2001	2002	2003	2004
Total	1.428	263	232	282	329	322
Menos de 15 años	16	1	4	4	7	4
De 15 a 17 años	60	15	7	20	18	16
18 años y más	1.332	247	221	258	304	302

Fuente: El Poder Judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística. Área Policial.

Cuadro C26

Costa Rica: Número de personas fallecidas por suicidio, según sexo para el período 2000-2004

Año	Total	Sexo masculino	%	Sexo femenino	%
Total	1.428	1.242	87,0	186	13,0
2000	263	232	88,2	31	11,8
2001	232	205	88,4	27	11,6
2002	282	246	87,2	36	12,8
2003	329	283	86,0	46	14,0
2004	322	276	85,7	46	14,3

Fuente: El Poder Judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística. Área Policial.

Cuadro C27

**Costa Rica: Número de menores referidos a los juzgados penales juveniles,
según sexo y tipo de caso, 2001-2004**

Año	Número de menores	Género			Tipo de caso			
		Masculino	Femenino	Ignorado	Delito	Contravención	Tránsito	Av. desaparición
2001	12.935	10.740	2.153	42	8.491	2.819	1.300	325
2002	14.061	11.695	2.341	25	8.754	3.328	1.655	324
2003	13.635	11.094	2.496	45	8.371	3.271	1.578	415
2004	14.097	10.935	2.653	509	9.204	3.256	1.179	458

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación. Sección de Estadística.