

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA DISPONIBILIDAD Y LA ACCESIBILIDAD DE LA GRAMÁTICA DE LA EDUCACIÓN

### THE RIGHT TO EDUCATION IN CENTRAL AMERICA: AN ANALYSIS OF AVAILABILITY AND ACCESSIBILITY FROM THE EDUCATIONAL-GRAMMAR FRAMEWORK

Marco Vinicio Méndez Coto

#### ABSTRACT

The article analyzes the current situation of the right to education in Central America, emphasizing the Availability and Accessibility variables which comes from the conceptual framework prepared by Katarina Tomasevski and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations. In that sense, provides trends and obstacles that threaten compulsory, free and universal education. The Central American region is characterized by assuming important legal commitments in education, particularly at the regional and universal system of promotion and protection of human rights. Alongside this formal process, thousands of children and adolescents does not found state responses in educational terms, that challenges the life conditions in a socio-economic context marked by social-exclusion and the undermining of social rights. To that extent, there is a need to reclaim education as a public good and a human right, against the privatization thesis which tend to replace the principles of social equality by economic criteria in educational access.

**Key words:** *Human Rights, Right to Education, Childhood and Adolescence, Free Education, Central America*

#### RESUMEN

El artículo analiza la situación actual del derecho a la educación en la región centroamericana, enfatizando las variables de accesibilidad y disponibilidad que emergen de la propuesta conceptual elaborada por Katarina Tomasevski y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En ese sentido, ofrece las principales tendencias y obstáculos que amenazan la obligatoriedad, gratuidad y universalidad de la educación. La región centroamericana se caracteriza por asumir importantes compromisos jurídicos en materia educativa, particularmente ante el sistema universal y regional de promoción y protección de derechos humanos. Paralelamente a este proceso formal, miles de niños, niñas y adolescentes no encuentran respuestas estatales en términos educativos, lo cual dificulta sus condiciones vitales en un contexto socioeconómico signado por la exclusión social y el socavamiento de los derechos sociales. En esta medida, se plantea la necesidad de reivindicar la educación como un bien público y como un derecho humano, frente a las tesis privatizadoras que tienden a sustituir los principios de igualdad social por criterios económicos en el acceso educativo.

**Palabras clave:** *Derechos humanos, derecho a la educación, niñez y adolescencia, Educación gratuita, Centroamérica.*

Fecha de recepción: 16 de marzo de 2014.

Fecha de aceptación: 31 de marzo de 2014.

## INTRODUCCIÓN

Para el abordaje general del derecho “a” la educación en Centroamérica, se recurrirá a estadísticas educativas administradas por organismos internacionales, y los mismos gobiernos nacionales. El objetivo de este artículo consiste en discutir los principales obstáculos en el cumplimiento del derecho a la educación desde la óptica de la Gramática de la Educación, centrándonos particularmente en los indicadores de Disponibilidad y Accesibilidad.

Si bien se reconoce que la experiencia educativa no se reduce meramente a la disposición de centros de enseñanza, sino que requiere un abordaje más integral que identifique la pertinencia curricular; el objetivo es evidenciar las carencias materiales en la región, es decir, el objetivo es dar una mirada a partir de indicadores generales, para conocer las posibilidades reales de la educación en el contexto actual.

### 1. DISPONIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

En términos de la disponibilidad de la educación en Centroamérica, un primer abordaje de los estudios tradicionales tiene que ver con el gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto de los países. De esta forma, De Rezende Pinto (2010) expresa que:

la calidad de la enseñanza está vinculada a recursos financieros. Una enseñanza de calidad tiene un costo significativo y representa un esfuerzo presupuestario de parte de los poderes públicos. Los países ricos no renuncian a gastar cerca del 6% de sus gigantescos Productos Internos Brutos (PIBs) en educación. Por consiguiente, se sobrentiende que de una educación barata se derive una enseñanza de baja calidad, no obstante las excepciones que sólo confirman la regla (p.17).

Desde el punto de vista de la exigibilidad del derecho a la educación, suele recurrirse al estándar mínimo del 6% del PIB recomendado por UNESCO, sin embargo, esto no sustituye la obligación estatal de destinar hasta el máximo de los recursos disponibles como exige el PIDESC.

El problema que encierran los datos por sí mismos (tal como criticó Katarina Tomasevski) son las profundas disparidades entre los países, así que no resultan comparables los recursos nominalmente hablando que pueda destinar un país “desarrollado” frente a uno centroamericano, aun cuando representen el mismo porcentaje del PIB.

La Tabla 1 muestra el gasto en educación como porcentaje del PIB correspondiente a los países centroamericanos. Debe expresarse que, en términos de derechos humanos y de políticas públicas, una de las dificultades de los estudios comparativos es precisamente que los Estados aplican formas de medición diferenciadas, lo que genera sesgos en el establecimiento de comparaciones. Para solventar esta situación se ha recurrido a información proveniente de organismos internacionales como CEPAL, o estudios regionales que develen tendencias.

Tabla 1 Gasto público en educación como porcentaje del PIB en países centroamericanos. 2005-2011.

País/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	5.2	4.7	4.7	5.0	6.3	6.8	-
El Salvador	2.7	3.0	3.1	3.7	2.9	3.2	3.4
Guatemala	2.1	3.0	3.0	3.2	2.6	2.8	-
Honduras	6.2	6.2	7.1	7.2	-	-	-
Nicaragua	3.8	4.1	3.8	3.9	4.0	-	6.0

Simbología: Color grises CEPAL, 2013. Blanco: Estado de la región 2010.

Fuentes: CEPAL. (2013) a partir de datos de UNESCO. Estado de la Región. (2010).

A partir de los datos aportados se evidencia que Costa Rica y Honduras están cumpliendo la recomendación, y Nicaragua está aproximándose a la meta del 6% del PIB para el ámbito educativo. Por otra parte, El Salvador y Guatemala evidencian un estancamiento histórico por debajo del 3,5% del PIB.

Estos datos deben ser leídos con suma cautela, pues es común que las instituciones responsables del componente educativo sumen en el porcentaje total del gasto en educación, la inversión privada, recursos girados para los presupuestos universitarios o de educación técnica (Cfr. El nuevo diario, 2011); o por el contrario, que los mandatos constitucionales establezcan cifras más elevadas, como ocurrirá en Costa Rica a partir de 2014 mediante un 8%.

Otra discusión fundamental que se desprende de la información relacionado con el gasto público en educación tiene que ver con la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y las condiciones estructurales en que se invierten los recursos. Una de las críticas más complejas tiene que ver con el caso hondureño, pues aun cuando aproximadamente desde 1998 viene invirtiendo sumas importantes en educación como porcentaje del PIB, la verdad es que la situación educativa y de su calidad no evidencia mejorías sustantivas (Cfr. Rodríguez, 2013).

En la búsqueda de respuestas encontramos la discusión entre la privatización de la educación o su abordaje como derecho humano. De esta forma, Da Silveira (2012) citando datos provenientes del Banco Mundial, manifiesta que:

Un estudio realizado en 2010 concluye que ‘el gasto educativo está concentrado principalmente en gastos de personal, sobre todo en salarios del personal docente’. Mientras esos salarios se incrementaron espectacularmente en los últimos ocho años, ‘no ha aumentado el número de maestros contratados, no se han mejorado las condiciones de operación educativa y de infraestructura de las escuelas, ni tampoco se han construido más escuelas’ (25).

Es decir, el autor parte del supuesto de que “el sistema educativo hondureño funciona al servicio de los docentes sindicalizados” (2012, p.24), por lo tanto el salario docente es causa del estancamiento educativo. Es la lógica privatizadora que en lugar de buscar las causas subyacentes de los obstáculos educativos (que ciertamente uno de ellos podría ser beneficios económicos insostenibles), busca la salida mediante la pauperización de condiciones laborales con el propósito de generar más “competitividad”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El estudio de Claudio de Moura Castro y Gustavo Ioschpe (2007) señala que “no parece haber relación entre remuneraciones docentes y calidad en la educación brindada” comparando países latinoamericanos, -incluyendo Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua-; añadiendo como posible explicación que “el ambiente de trabajo en las escuelas públicas es un factor negativo. Las ventajas salariales y el menor compromiso de tiempo no compensan el sacrificio de enseñar en escuelas públicas. Si eso es cierto, tendría sentido mejorar las condiciones de trabajo en las escuelas” (15).

Desde otro punto de vista, tomando en consideración las asimetrías en relación con el gasto público de los Estados, la Tabla 2 que resume el gasto social en educación per cápita, evidenciando por ejemplo que aun cuando Honduras y Costa Rica comparten el hecho de invertir más del 6% del PIB en educación, la verdad es que nominalmente Costa Rica invierte más del doble que Honduras por persona, y las diferencias con el resto de países del istmo son amplias.

Tabla 2 Gasto social en educación per cápita US\$ 2005.

País/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costa Rica / Sector Publico total	248	254	279	312	364	399
El Salvador / Sector público no financiero	90	90	91	96	113	...
Guatemala / Administración Central	63	67	66	67	78	73
Honduras / Gobierno Central	92	96	107	112	169	175
Nicaragua / Gobierno central presupuestario	43	46	49	53	56	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012.

Paralelo a estas asimetrías intrarregionales, otro problema que enfrentan los datos desde el punto de vista de la Disponibilidad, tiene que ver con el público meta y su posibilidad de acceder a la educación. Es decir, si bien existen datos que nos plantean el número de estudiantes por maestro (Ver Tabla 4 y 5) tanto para primaria y secundaria, el problema es que en esa contabilidad se asumen los estudiantes matriculados, siendo que realmente existen amplios contingentes de personas excluidas de la educación, y consecuentemente distorsionan las cifras.

En este sentido, entre los años 2007 y 2011 encontramos para Costa Rica tasas netas de matriculación superiores al 97% en educación primaria, sin embargo, en el resto de países de Centroamérica son inferiores al 92% para ambos sexos, tal como demuestra la Tabla 3.

Tabla 3 Tasa neta de escolarización primaria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 2007 - 2011 por sexo.

País	Sexo	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	M	95,27	94,77	96,01	97,72	-
	F	94,64	94,5	96,05	97,46	-
El Salvador	M	-	88,41	89,37	-	-
	F	-	89,08	88,89	-	-
Guatemala	M	-	-	-	92,65	91,93
	F	-	-	-	95,52	91,26
Honduras	M	88,46	-	88,68	-	-
	F	89,73	-	89,25	-	-
Nicaragua	M	-	-	85,05	-	-
	F	-	-	86,19	-	-

Fuente: SITEAL, 2013.

Desde el punto de vista del derecho a la educación, aproximadamente 1 de cada 10 niños con edad para estar matriculado en primaria se encuentra excluido, y las cifras son estables a lo largo de un quinquenio. Es decir, no se cumple ni la universalidad ni la obligatoriedad, contrario sensu a lo planteado por CECC-SICA (2013). Adicionalmente, según Morduchowicz “si bien la incorporación inicial a la escuela primaria presenta altos grados de cobertura, su finalización en la edad teórica en la que debe concluirse varía notablemente de acuerdo con el estrato social de pertenencia” (2006, p.39).

Tabla 4 Tasa neta de escolarización secundaria para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2007 - 2011 por sexo.

País	Sexo	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	M	66,35	60,06	63,58	61,76	-
	F	72,1	67,45	68,96	68,74	-
El Salvador	M	-	54,54	56,77	-	-
	F	-	57,89	57,48	-	-
Guatemala	M	-	-	-	41,71	44,75
	F	-	-	-	40,47	43,7
Honduras	M	37,72	-	40,9	-	-
	F	45,29	-	49,38	-	-
Nicaragua	M	-	-	43,56*	-	-
	F	-	-	51,01	-	-

El valor \* indica que la muestra es demasiado pequeña para ser considerada.

Fuente: SITEAL, 2013.

Este mismo análisis aplicado a la educación secundaria nos muestra las fracturas profundas en relación con el derecho a la educación, pues en la mayoría de los países (exceptuando Costa Rica), las personas en edad secundaria entre las personas matriculadas, supera apenas el 60%, tal como establece la Tabla 4.

De hecho, lo alarmante de las cifras se encuentra en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde ni la mitad de las personas en edad escolar para secundaria, se encuentra matriculada. Es decir, aproximadamente la mitad de las y los adolescentes centroamericanos se encuentran fuera del sistema educativo.

Tabla 5 Promedio de alumnos por maestro en el nivel de enseñanza primaria.

Países / Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	21	20	19	19	18	18	17
El Salvador	43	40/a	40	33	31	...	30
Guatemala	31	31/a	30	29	28	27	...
Honduras	...	28	...	33	34	...	...
Nicaragua	34	33	31	29	...	30	...

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL, 2013. A partir de base de datos de UNESCO-IEU.

Cuando se analiza a partir de este escenario los datos de Disponibilidad el correspondientes al promedio de alumnos por maestro según nivel de enseñanza (Tablas 5 y 6), se encuentra que en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la cifra es de 27 o más estudiantes por maestro.

Sin embargo, este dato no ejemplifica las jornadas laborales, el tiempo invertido en la planificación curricular, y mucho menos las modalidades educativas, pues existen asimetrías dependiendo del establecimiento educativo (público o privado; rural o urbana; académica o unidocentes).

Según el Departamento de Pedagogía Aplicada y Psicología de la Educación de la Universitat de les Illes Balears, “en los países de la OCDE (2011) la media se sitúa en 21 alumnos por aula en la etapa de Primaria” (2012, p.4), señalando además una relación directamente proporcional entre grupos más pequeños y una mejor atención pedagógica, en términos de cohesión, ambiente laboral y experiencias educativas relevantes.

Por otra parte, considerando el dato de la matriculación neta, vemos que estos datos tendrían una tendencia a la alza en caso de ampliarse la matriculación de niños y niñas en edad escolar, pues existen porcentajes significativos históricamente excluidos de la educación primaria.

En el caso de la educación secundaria, encontramos un panorama diverso tal como muestra la Tabla 6, pues la cifra de estudiantes por maestros se reduce en los casos de Costa Rica (15), El Salvador (26) y Guatemala (14), mientras aumenta en Nicaragua (31). No se encontraron datos correspondientes a Honduras.

Tabla 6 Promedio de alumnos por maestro en el nivel de enseñanza secundaria.

Países/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Costa Rica	...	18/a	18/a	16	16	16	15
El Salvador	29/a	28/a	27	26	24	...	26
Guatemala	16	16/a	16	17	16	14	...
Nicaragua	34	33	31	29	...	31	...

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL, 2013. A partir de base de datos de UNESCO-IEU.

Desde este punto de vista, no se podría entender el proceso de exclusión en el acceso a la educación de las personas adolescentes centroamericanas sin los datos de matriculación, pues no se evidencian las carencias estructurales en los países en estudio. Hipotéticamente con una matriculación plena, tal como requeriría el cumplimiento del derecho a la educación en cuanto a la tríada universalidad, gratuidad y obligatoriedad, la tendencia en términos de estudiantes sería al alza, hasta en un 100% (Cfr. Tabla 4).

Comparando los datos de personas excluidas de la educación primaria, encontramos a su vez los datos consistentes con la contratación anual de maestros, siendo las diferencias anuales poco significativas, salvo el caso guatemalteco que en un quinquenio contrató 20 mil nuevos maestros, tal como muestra la Tabla 7.

Tabla 7 Número de maestros en el nivel de enseñanza primario.

Países / Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costa Rica	25 399	27 733	27 518	28 186	28 888	29 163
El Salvador	24 179	25 813/a	27 098	30 474	31 077	31 077
Guatemala	75 519	77 701/a	80 418	84 980	95 194	95 194
Honduras	...	46 308	...	38 283	37 370	38 283
Nicaragua	28 163	29 039	31 188	32 349	...	30 571

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL, 2013. A partir de base de datos de UNESCO-IEU. Datos de 2010 provienen de UNESCO 2012.

Según el estudio de la UNESCO intitulado “The Global Demand for Primary Teachers”, para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio correspondiente a la universalización de la educación primaria, los países en estudio tendrían una tendencia a la baja en la contratación docente en el nivel de primaria hacia el año 2015, situando la tasa de contratación en el mismo nivel de la tasa de reemplazo (Cfr. 2012, pp.13-14).

Sin embargo, en términos de la educación secundaria UNESCO no aporta datos, y los porcentajes de personas excluidas evidencia la necesaria contratación docente. Esta tendencia debe enmarcarse en el contexto de la transición demográfica en América Latina, y en Centroamérica en particular, en la medida que se reducirá en los próximos años la cantidad de personas menores de 15 años y aumentará la cantidad de personas económicamente activas.

Desde el punto de vista educativo, una respuesta a esta tendencia sería trasladar la contratación de maestros de primaria hacia secundaria, de tal forma que pueda garantizarse el derecho a la educación. En este sentido, sobre la cantidad de docentes de secundaria contratados en el quinquenio correspondiente a los años 2005 hasta 2009, la tendencia tampoco muestra cambios significativos, salvo el caso guatemalteco que aumentó 14 mil docentes durante el quinquenio, tal como muestra la Tabla 8.

Tabla 8 Número de maestros en el nivel de enseñanza secundaria.

Países / Año	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	...	21 042/a	21 097/a	24 347	25 643
El Salvador	18 126/a	19 101/a	19 929	20 484	22 807
Guatemala	47 904	49 935/a	53 630	54 498	61 472
Nicaragua	12 980	13 657	15 126	16 164	...

a/ Estimación nacional.

Fuente: CEPAL, 2013. A partir de base de datos de UNESCO-IEU.

Los datos comparativos de la matriculación neta inferior al 50% en tres países centroamericanos, demuestran la necesaria contratación docente de forma significativa, además de tener en consideración la cantidad de estudiantes por maestro, que en las condiciones actuales ya tiene una tendencia elevada.

## 2. ACCESIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

El derecho a la educación requiere de los Estados una armonización legislativa de acuerdo a los estándares internacionales en la materia, particularmente los alcances establecidos en el Protocolo de San Salvador como niveles mínimos para la educación primaria y secundaria.

Sobre la obligatoriedad del derecho a la Educación, a partir de la propuesta de Alejandro Morduchowicz, se actualiza una sistematización que evidencia los alcances legales en relación con este tópico, tal como muestra la Tabla 9.

Tabla 9 Educación obligatoria por niveles educativos.

País / Nivel educativo	Preescolar	Primaria	Secundaria baja	Secundaria alta
Costa Rica	+	+	+	+ (a)
El Salvador	+	+	+	-
Guatemala	+	+	+	-
Honduras	+ (b)	+	+ (b)	+ (b)
Nicaragua	+	+	- (c)	- (c)

(+) Obligatorio; (-) No obligatorio.

(a): La reforma constitucional de 2011 al Artículo 78 establece que “La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación”.

(b) La reforma de 2012 a la Ley Fundamental de Educación hondureña, establece en su Artículo 8 que el “Estado está obligado a brindar la educación pública al menos desde un año de educación pre-básica hasta el nivel medio”.

(c) la Constitución Política (Art. 121) así como la Ley General de Educación (Art. 19) y el Considerando VIII establecen que “La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado”.

Fuente: Actualización del autor a partir de datos de Morduchowicz, 2006.

A nivel centroamericano, Costa Rica (2011) y Honduras (2012) recientemente establecen la obligatoriedad hasta la secundaria alta. En Guatemala y El Salvador se establece hasta la secundaria baja, que consistiría en los tres primeros años de secundaria; mientras que en Nicaragua constitucionalmente continúa hasta la educación primaria. En este sentido, tal como plantea Néstor López, “una tendencia clara en las nuevas leyes es la de ampliar la obligatoriedad, abarcando la educación secundaria (exceptuando Nicaragua)” (2007, p.30).

Los datos de obligatoriedad de la educación, son fundamentales para comprender la accesibilidad, pues esta requiere el compromiso estatal para hacer asequible y realizable el derecho a la educación. La obligatoriedad de la educación, no debería desligarse de los principios de universalidad y de gratuidad, pues todos se encuentran relacionados y complejizan la mirada desde derechos humanos (desde un enfoque rizomático).

Para garantizar esta obligatoriedad, en la sección correspondiente a la Disponibilidad se evidenció que los Estados centroamericanos no están realizando las acciones oportunas para garantizar el derecho a la educación a amplios colectivos humanos, más fuertemente en el nivel secundario, consecuentemente no se está cumpliendo la obligatoriedad establecida legalmente.



Las normas que establecen la obligatoriedad de la educación usualmente hacen referencia explícita a su gratuidad. En este sentido, la Tabla 10 resume las disposiciones legales más relevantes en relación con la gratuidad de la educación en los países centroamericanos.

Tabla 10 Disposiciones normativas centroamericanas sobre la gratuidad de la educación.

País	Normativa
Costa Rica	Artículo 59.- Derecho a la enseñanza gratuita y obligatoria. La educación preescolar, la educación general básica y la educación diversificada serán gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado. El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita será un derecho fundamental... (Código de la Niñez y la Adolescencia).
El Salvador	Art. 5.- La Educación Parvularia y Básica es obligatoria y juntamente con la Especial será gratuita cuando la imparta el estado... Art. 20.- La Educación Básica... será obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado. (Ley General de Educación).
Guatemala	Artículo 1. La prestación del servicio público de educación es gratuito, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de pre-primaria, primaria y media, no están sujetos, condicionados ni relacionados con ningún pago obligatorio ni voluntario. En consecuencia, es prohibido que el personal docente, administrativo, o técnico-administrativo del Ministerio de Educación, requiera, solicite, acepte, sugiera, autorice o reciba cualquier pago o contribución de los estudiantes o sus padres o encargados, con excepción de las cuotas de operación escuela. Artículo 2. Quedan prohibidos en los centros educativos públicos de los niveles de pre-primaria, primaria y media, el cobro y la venta de uniformes, libros de texto y materiales diversos así como la obligatoriedad de comprar dichos insumos en determinados establecimientos. (MINEDUC, Acuerdo Gubernativo 226-2008).
Honduras	Artículo 7. De la gratuidad de la educación. La educación ofrecida en los establecimientos oficiales es gratuita, el Estado garantiza su financiamiento. Queda prohibida cualquier exigencia de contribuciones económicas por parte de los docentes o autoridades educativas. (Ley Fundamental de Educación).
Nicaragua	Considerando VIII. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas. Artículo 19. Organización. La Educación Básica cuando la imparte el Estado, es gratuita y es obligatoria... (Ley General de Educación).

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de la Tabla 10, en la totalidad de los países centroamericanos, jurídicamente se establece la gratuidad de la educación ofrecida en las instituciones estatales, sin embargo como se demostró en la Tabla 1, esta aspiración no ha tenido una concreción real pues no ha habido cambios sustantivos en relación con un aumento de recursos públicos destinados a la educación, lo que evidencia el compromiso de los gobiernos en este tópico.

En este contexto, resulta importante señalar la ausencia de estudios comparativos regionales sobre los costos directos e indirectos que obstaculizan la realización del derecho a la educación en

Centroamérica, pues son los padres, madres y responsables de niños, niñas y adolescentes quienes deben sufragar los costos frente el incumplimiento estatal por garantizar la gratuidad de la educación.

En términos de las investigaciones consistentes con la temática, la referencia principal es el informe del año 2006 de Tomasevski, quién estableció una taxonomía entre países comprometidos con la educación gratuita y países que no proporcionan educación gratuita, tal como se evidencia en la Tabla 11, sintetizando lo correspondiente a Centroamérica.

Tabla 11 Compromisos estatales con la gratuidad de la educación. Países centroamericanos, 2006.

Categoría	País	Contenidos del informe
Países comprometidos con la educación gratuita	Costa Rica	La educación básica sigue siendo gratis pero las contribuciones financieras "voluntarias" han sido impuestas por las escuelas individualmente, y a pesar de la sentencia de la Sala Constitucional de que tales cobros son inconstitucionales, aun continúan. Las escuelas justifican la imposición de cánones por la insuficiencia de fondos proporcionados por el gobierno. (2006: 192).
Países que no proporcionan educación gratuita	El Salvador	La Oficina del Defensor del Pueblo (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) ha resumido los resultados de una encuesta de hogares de 2001, que mostró que el 25% de los encuestados identificaron los costos excesivos de la educación como el principal impedimento para que los niños vayan a la escuela. La investigación realizada por el Centro intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social ha puesto de manifiesto en Abril de 2006 que las familias financian el 45% del costo de la educación pública. La contribución del Gobierno es de 235 USD anual por alumno y las familias aportan otros 192,11 USD. Muchas familias no pueden permitirse el lujo de enviar a sus hijos a la escuela (2006: 203).
	Guatemala	Los cargos que se cobran en la escuela primaria a menudo se describen como "participación" de los padres o comunitaria. El costo total de los libros de texto, útiles y uniformes es asumido por las familias. Los derechos de inscripción se cobran en todas las escuelas; son mayores en las zonas urbanas y menor en las escuelas rurales. Cargos adicionales incluyen los costos de la construcción o la reparación de escuelas, fotocopias de los exámenes, o las comidas o meriendas escolares (2006: 205).
	Honduras	No hay información suficiente.
	Nicaragua	No hay información suficiente.

Fuente: Elaboración y traducción propia, a partir de Tomasevski 2006.

Como demuestra Tomasevski, entre la retórica jurídica y las acciones concretas hay divergencias significativas. Aun cuando se continúa emitiendo normativa que prohíbe cobros en el ámbito de la educación pública, lo cierto del caso es que en todos los países centroamericanos persisten situaciones en las cuales la educación es vista como un lujo en la medida que requiere esfuerzos económicos importantes de padres, madres y personas responsables de la educación de niños, niñas y adolescentes.

Esto no solamente afecta la posibilidad de acceder a la educación, sino que constituye un obstáculo a la autonomía de las personas menores de edad en la medida que no encuentran respuestas directas de parte del Estado, y que les permita constituirse como sujetos (pues los costos directos e indirectos les hacen depender de personas adultas).

Sobre la existencia de dichos costos directos e indirectos, se encuentra la referencia al texto de Bentaouet, R. & Burnett, N. intitulado “User fees in primary education” de 2004. Este consiste en una encuesta aplicada a nivel mundial para identificar las tarifas existentes en el ámbito de la educación primaria, misma que es sistematizada para los países latinoamericanos por Alejandro Morduchowicz en 2006, tal como expresa la Tabla 12.

Si bien los datos corresponden al año 2004, se evidencia como en todos los países centroamericanos que disponen información, existente obstáculos económicos para el cumplimiento del derecho a la educación, relacionados con gastos en textos escolares, uniformes obligatorios, asociaciones o “patronatos”, además de las “cuotas voluntarias”, lo que contradice el principio de *accesibilidad económica*.

Tabla 12 Costos directos e indirectos en la educación pública centroamericana, 2004.

País/ Costos directos e indirectos	Tasas por matrícula	Gastos en textos escolares	Uniformes obligatorios	Aportes a asociaciones de padres o comunidades	Aportes ligados a las actividades escolares
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	-	-	+	-	-
Guatemala	-	-	+	+	-
Honduras	-	-	+	-	-
Nicaragua	-	+	+	+	-

(+) Registra. (-) No registra. (n.d.) No disponible.

Fuente: Morduchowicz, 2006 a partir de Bentaouet, R. & Burnett, N. (2004).

A partir de un ejercicio documental mediante la búsqueda en la prensa escrita de cada país para el año 2013, se evidencia como año con año, los padres, madres y personas responsables deben desembolsar importantes cantidades de dinero para sufragar los costos educativos<sup>2</sup>. En este sentido se establecen los siguientes ejemplos:

**Costa Rica:** El diario costarricense La Nación reseña como en el año 2013, padres, madres y personas responsables deben gastar la suma de 161 USD (80,495 colones) por cada niño/a, o la suma de 204 USD (102,000 colones) por cada adolescente que asista a la escuela o secundaria, respectivamente. Ambos datos sin sumar gastos correspondientes a textos educativos (La Nación 2013a). En Costa Rica, incluso tales costos son regulados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (La Nación 2013b), lo que explícita la aprobación de tales costos por parte del gobierno central, en detrimento de la normativa que garantiza la educación “gratuita”.

Si analizamos el dato a partir del salario mínimo costarricense, correspondiente a la categoría de Trabajador No Calificado Genéricos (TNCG) cuya suma bruta son aproximadamente 500 USD (251,191 colones) mensuales (MTSS, 2013), cada niño o niña implica un 32,2% del salario

<sup>2</sup> Según Tomasevski (2004): “La gratuidad de la educación, para lograr que sea realmente obligatoria, tal como fue planteada originalmente, ha caído en el olvido. Aun cuando los costos directos son asumidos por el Estado, los costos indirectos (como el transporte y las comidas) pueden quedar fuera del alcance de la familia, mientras los costos imprevistos pueden ser imposibles de afrontar” (43).

mensual de un trabajador no calificado, lo que demuestra su insostenibilidad pues en una familia con un ingreso mínimo y tres niños/as, se invierte todo el salario solo con el ingreso a clases, en el caso de un/a adolescente, este requiere aproximadamente el 40,8% de dicho salario, solamente para ingresar a clases.

**El Salvador:** El gobierno del Presidente Funes realiza una campaña para entregar paquetes escolares, beneficiando 4,986 centros educativos, señalando además favorecer a 1,3 millones de estudiantes (MINED 2013). Este programa a pesar de las críticas, es coherente en relación con el cumplimiento del derecho a la educación.

A partir de datos ofrecidos por la Defensoría del Consumidor salvadoreña, solo en útiles escolares, por cada niño/a o adolescente, se deben invertir como máximo 50,43 USD (2013). Considerando que el salario mínimo salvadoreño consiste para sector comercio y servicios (224,21 USD/mes), para el sector industria (219,35 USD/mes), para la maquila textil y de la confección (187,60 USD/mes), y para los trabajadores agropecuarios (104,98 USD/mes) (La Prensa Gráfica, 2013). Ello significa que la compra solamente de los útiles escolares, representa 22,49%, 22,99%, 26,88% y 48,03% del salario mínimo, respectivamente.

**Guatemala:** la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO 2013) emite un comparativo de precios de útiles escolares, para ser tomado en consideración por padres, madres o personas responsables de la compra de los útiles escolares. Según diversas estimaciones, la compra de útiles escolares puede rondar entre 115 a 192 USD (900 y 1.500 quetzales) (Cfr. El Periódico, 2013 y Diario Siglo 21, 2013).

En contraposición, los salarios mínimos correspondientes al año 2013 se ubican para las actividades agrícolas y no agrícolas en 310,6 USD (2,421 quetzales) así como Actividad exportadora y de maquila en 288,1 USD (2,246 quetzales), según el Acuerdo Gubernativo 359-2012 de la República de Guatemala (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2012). Esto significa, que la sola compra de útiles escolares implica entre 37% y 84% de un salario mínimo guatemalteco, siendo abiertamente privativo.

**Honduras:** La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Honduras establece el salario mínimo promedio de 2013 en 336,2 USD (6,530 lempiras), según el Acuerdo STSS-001-2012 (STSS, 2012). A partir de estimaciones en diarios nacionales, se encuentra que un padre, madre o persona responsable de un niño, niña o adolescente, debe gastar entre 77,24 a 82,4 USD (1,500-1,600 lempiras) por cada estudiante para el inicio del año escolar (Diario La Tribuna, 2013). Lo que implica una relación de entre el 23% al 24,5% del salario mínimo promedio. En el caso del sector productivo correspondiente a agricultura, silvicultura, caza y pesca cuyo salario mínimo consiste en 250,7 USD (4,870 lempiras), este costo se eleva entre un 30,8% y un 32,8% del salario.

**Nicaragua:** El Ministerio del Trabajo de la República de Nicaragua (2013), mediante la Comisión de Salarios Mínimos establece para el año 2013 los siguientes montos: sector pesquero 148,8 USD (3,717 córdobas), industria manufacturera 131,8 USD (3,287 córdobas), minas y canteras 175,8 USD (4,390 córdobas), entre otros sectores económicos.

Según el periódico nicaragüense El Nuevo Diario (2013), solamente de útiles escolares, padres, madres y personas responsables deben gastar aproximadamente 48 USD (1,200 córdobas) por niño, niña o adolescente, sin incluir uniformes y costos asociados. Esta suma, repitiendo el mismo ejercicio, representa 32,4%, 36,4% y 27,3% del salario mínimo mensual, respectivamente.

## CONCLUSIONES

A partir de la sistematización propuesta, se ofrecen pistas para comprender la dinámica de la gratuidad de la educación en Centroamérica, y consecuentemente el cumplimiento del derecho humano a la educación. Ciertamente se parte de la premisa de que las personas trabajadoras centroamericanas perciben legalmente su salario mínimo; sin embargo, la realidad es que en la región la pauperización, vulneración de derechos laborales así como la informalidad en el empleo, nos hace considerar en que tales condiciones no se cumplen para la gran parte de la población económicamente activa.

En todo caso, lo que sí se demuestra es que, en el amparo legal, padres, madres y personas responsables de la educación de niños, niñas y adolescentes deben gastar entre el 22% hasta un 87% (dependiendo del país y del sector productivo) de su salario, solamente en útiles escolares, y consecuentemente, solamente en el inicio del ciclo lectivo, sin contar gastos de transporte o alimentación, lo que a todas luces constituye un obstáculo en la accesibilidad a la educación.

Para culminar con el aporte respecto de la accesibilidad a la educación, así como la mirada compleja que requiere el derecho a la educación, SITEAL (2013) expresa que

en términos generales, siete de cada diez niños y adolescentes no escolarizados provienen de los hogares más expuestos a privaciones económicas. No obstante, se observa que entre los adolescentes que no concurren a la escuela, se ha incrementado la proporción que proviene de sectores socioeconómicos medios y altos, a la vez que el peso relativo de estos sectores aumenta con la edad (2).

Por lo que, la expulsión escolar no solamente tiene causas materiales o económicas, tales como las expuestas, sino que también tienen que ver con la Adaptabilidad y la Aceptabilidad de la educación. El mismo estudio se añade que:

En el inicio de la adolescencia cambia la estructura de los motivos por los cuales los adolescentes se alejan de la escuela. Las dificultades económicas, la discapacidad, y los problemas de oferta van perdiendo centralidad, mientras que el desinterés o desaliento por la actividad escolar cobra una importancia cada vez mayor a tal punto que se ubica en primer lugar. Ya entrada la adolescencia, el desinterés por el estudio mantiene su relevancia y se observa que el trabajo incrementa su peso relativo como causa asociada a la interrupción de los estudios (2013: 4).

A modo de síntesis analítica se puede decir que el derecho a la educación requiere una mirada relacional y compleja. El ejercicio elaborado consistió en identificar el grado de cumplimiento y los obstáculos del derecho a la educación en la región, a partir de las variables Disponibilidad y Accesibilidad, que corresponden con el derecho “a” la educación según la propuesta de Tomasevski.

En este sentido, se ha evidenciado como la existencia de millones de niños, niñas y adolescentes centroamericanos/as continúan excluidos del sistema educativo, y la inexistencia de una relación directamente proporcional en términos de los recursos económicos asignados, como estrategia para ampliar la cobertura y la garantía del derecho humano en estudio.

En este contexto, desde el punto de vista de la accesibilidad, los perfiles escolares relacionados con la pobreza y la inequidad económica y social se encuentran con mayores obstáculos para el

acceso a la educación, y aun cuando los Estado mediante legislación garantizan su obligatoriedad hasta ciertos niveles educativos, así como la gratuidad en los centros de enseñanza pública, lo cierto es que en los países estudiados los montos requeridos solo para el inicio del ciclo lectivo son privativos.

Si bien la expulsión del sistema escolar no tiene causas estrictamente económicas, sí son un elemento significativo de la condición centroamericana. Esta expulsión, y los amplios sectores de adolescentes excluidos de la educación secundaria, deben ser leídos a la luz de los procesos normativos relacionados con las edades mínimas de protección legal, pues de fondo la hipótesis planteada establece una clara articulación entre las expectativas de la vida humana en función del mercado, y no del cumplimiento de derechos humanos y la dignidad de las personas.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Asamblea Legislativa de La República de Costa Rica. (1998). *Código de la Niñez la Adolescencia*. Disponible en: <http://cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf>
- Asamblea Legislativa de La República de El Salvador. (1993). *Código de Familia*. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/Codigo de Familia El Salvador.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Codigo%20de%20Familia%20El%20Salvador.pdf)
- Asamblea Nacional De La República De Nicaragua. (2006). *Ley General de Educación. Ley No. 582*. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/B2FBC86E5FD975420625755B00765A99?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/B2FBC86E5FD975420625755B00765A99?OpenDocument)
- Bentaouet, R. & Burnett, N. (2004). *User fees in primary education*. The World Bank. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079993288/EFAcase userfees.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079993288/EFAcase%20userfees.pdf)
- CECC/SICA. (2013). *Completar la Escuela en Centroamérica. Los desafíos pendientes*. Coordinación Educativa y Cultural Centroamérica y UNESCO. Disponible en: <http://completarlaescuela.org/completar-la-escuela-en-centroamerica-los-desafios-pendientes/>
- CEPAL. (2009). *Proyección de población*. Santiago. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7 Proyeccion Poblacion.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38297/OD7%20Proyeccion%20Poblacion.pdf)
- CLADE. (2012). *Seminario Privatización de la Educación en América Latina y Caribe*. CLADE, Open Society, y Foro Nacional Educación de Calidad para Todos. Santiago.
- Congreso Nacional De La República De Honduras. (2012). *Ley Fundamental de Educación*. Disponible en: <http://www.inprema.hn/transp/images/leyeducacion.pdf>
- Convención sobre los Derechos del Niño*. (1989). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Da Silveira, P. (2012). Educación: el futuro que no queremos. *Revista de Negocios del IEEM*. Disponible en: <http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2012/03/opinion.pdf>
- Defensoría Del Consumidor – El Salvador. (2013). *Sondeo de Precios de Útiles Escolares 2013*. 3-4 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.sv/images/stories/sondeos/utiles/2013/spue13.pdf>
- Departamento De Pedagogía Aplicada Y Psicología De La Educación. (2012). *Sobre la ratio de alumnos por aula*. Dossier de Actualidad. - Universitat de les Illes Balears. Disponible en: <http://pape.uib.es/sites/default/files/files/dossier%20actualidad%20ES.pdf>
- Diario El Periódico. (2013). *La Diaco publica precios promedio de útiles escolares*. 6 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130106/pais/222937/>

- Diario La Tribuna. (2013). *Inalcanzables los precios de uniformes y útiles escolares*. 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2013/01/09/inalcanzables-los-precios-de-uniformes-y-utiles-escolares/>
- Diario Siglo 21. (2013). *Arranca la 14 edición de la Feria Escolar 2013*. 6 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/01/06/arranca-14-edicion-feria-escolar-2013>
- El Nuevo Diario. (2011). *El compromiso de invertir el 7 u 8% del PIB en educación*. 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/92718>
- El Nuevo Diario (2013). *Buenas ventas de uniformes y útiles escolares*. 11 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/277189-buenas-ventas-de-uniformes-utiles-escolares>
- La Nación. (2013a). *Enviar un hijo a la escuela costará al menos \$80.000*. 19 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.nacion.com/2013-01-19/ElPais/Enviar-un-hijo-a-la-escuela-costara-al-menos--80-000.aspx>
- La Nación (2013b). *Monitoreo de precios: entrada a clases. Datos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*. Disponible en: <http://www.nacion.com/MediaFiles/nacioncom/d7/d76f1908-f03d-47e6-96b0-b9e29e8f67ef.pdf>
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. IPE-UNESCO y CLADE. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001872/187227s.pdf>
- Melchior, A. (2004). *At what age? Are school-children employed, married and taken to court? (second edition). The Right to Education Project*. UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001427/142738e.pdf>
- Ministerio de Educación de La República de El Salvador (MINED). (2013). *Avances en las entregas del Paquete Escolar 2013*. Disponible en: <http://www.mined.gob.sv/index.php/temas/paquetes-escolares/item/6226-avances-en-las-entregas-del-paquete-escolar-2013.html>
- Ministerio de Educación de La República De Guatemala (MINEDUC). 2008. *Acuerdo Gubernativo 226-2008. (La prestación del servicio público de educación es gratuito)*. Disponible: [http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu\\_lateral/leyes\\_y\\_acuerdos/leyes\\_educativas/documents/2008%20226-2008%20AG%20La%20prestaci%C3%B3n%20del%20servicio%20p%C3%BAblico%20de%20educaci%C3%B3n%20es%20gratuito.pdf](http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/leyes_y_acuerdos/leyes_educativas/documents/2008%20226-2008%20AG%20La%20prestaci%C3%B3n%20del%20servicio%20p%C3%BAblico%20de%20educaci%C3%B3n%20es%20gratuito.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social – República de Guatemala. (2012). *Salario mínimo, año 2013. Acuerdo Gubernativo 359-2012*. Disponible en: [http://www.megaprocesos.com.gt/sites/default/files/acuerdo\\_gubernativo\\_359\\_-\\_2012\\_salario\\_minimo\\_2013.pdf](http://www.megaprocesos.com.gt/sites/default/files/acuerdo_gubernativo_359_-_2012_salario_minimo_2013.pdf)
-



Ministerio de Trabajo y Seguridad Social De Costa Rica (MTSS). (2013). *Salarios mínimos. Decreto N° 37397-MTSS*. Disponible en: [http://www.mtss.go.cr/images/stories/Lista\\_salarios\\_mnimos\\_I-2013.pdf](http://www.mtss.go.cr/images/stories/Lista_salarios_mnimos_I-2013.pdf)

Ministerio del Trabajo - Nicaragua. (2013). *Acta Acuerdo Salario Mínimo 2013*. Disponible en: [http://www.mitrab.gob.ni/documentos/salario-minimo/Acta\\_sal\\_min\\_2013.pdf/view](http://www.mitrab.gob.ni/documentos/salario-minimo/Acta_sal_min_2013.pdf/view)

Morduchowicz, A. (2006). *El derecho a la educación. Financiamiento público y costos privados*. UNICEF, UNESCO y IIEP.

Moura, C. & Ioschpe, G. (2007). *La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?* Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Aspectes%20laborals/Documents/La%20remuneraci%C3%B3n%20de%20los%20maestros%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20De%20Moura,C.pdf>

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social – Honduras (STSS). (2012). *Tabla de Salario Mínimo 2013. Acuerdo STSS-001-2012*. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.hn/organizacion/dgt-1/direccion-general-de-salarios/decretos/Tabla%20de%20Salario%20Mínimo%202013%20escaneada.docx/view>

SITEAL. (2013). *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?* Dato destacado No. 28. Disponible en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal\\_2013\\_03\\_13\\_dd\\_28\\_0.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_2013_03_13_dd_28_0.pdf)

Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermon Oxfam.

Tomasevski, K. (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Copenhagen. Disponible en: [http://www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf)

UNESCO. (2012). *The Global Demand for Primary Teachers – 2012 update*. Projections to reach Universal Primary Education by 2015. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ib10-2012-teacher-projections.pdf>

## **SOBRE EL AUTOR**

### *Marco Vinicio Méndez Coto*

Magíster en Derechos Humanos y Educación para la Paz (Summa cum Laude), de la Universidad Nacional de Costa Rica. Se desempeña como Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Costa Rica. Es el asesor especialista en temas educativo de la Agenda Ciudadana por la Educación, Costa Rica (ACED-CR). Ha publicado múltiples artículos académicos

#### **Contact information:**

Universidad Nacional de Costa Rica

[marco.mendez.coto@gmail.com](mailto:marco.mendez.coto@gmail.com)